Helmut Barwisch

DIE POLIZEILICHE PERSONENDURCHSUCHUNG IN DER AKTUELLEN PROBLEMATIK DER BESCHRÄNKUNG DES ZUTRITTS ZU ÖFFENTLICHEN VERANSTALTUNGEN UND EINRICHTUNGEN

Eine Untersuchung nach dem Recht der Polizei des Landes Nordrhein - Westfalen

1976

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547212_0027

Die polizeiliche Personendurchsuchung in der aktuellen Problematik der Beschränkung des Zutritts zu öffentlichen Veranstaltungen und Einrichtungen

---

Eine Untersuchung nach dem Recht der Polizei des Landes Nordrhein-Westfalen

INAUGURAL - DISSERTATION

zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Rechte
durch den Fachbereich Rechtswissenschaft
der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster

vorgelegt von
Helmut Barwisch
aus Breslau
1976

UNIV. LEIDEN BIBL.

Erster Berichterstatter:	Prof. Dr. Küchenhoff
Zweiter Berichterstatter:	Prof. Dr. Berg
Dekan:	Prof. Dr. Schneider
Tag der mündlichen Prüfung:	12.2.1976

Inhaltsverzeichnis

Seite

EINFÜHRUNG 1 - 9

A. Problemstellung 1

B. Die polizeilichen Einsätze 3

C. Motiv und Ziel der Arbeit 7

D. Aufriß des methodischen Ganges der Untersuchung 8

1. Abschnitt

DOGMATISCHE GRUNDLEGUNG

Die rechtliche Verfassung der hoheitlichen Personendurchsuchung 10-38

A. Die funktionale Beschaffenheit der Personendurchsuchung 10

I. Die polizeilichen Mittel im Verfolgungsrecht 11

1. Die Durchsuchung nach §§ 102 ff StPO 11

2. Das Mittel nach §§ 46 Abs. 2 OWiG in Verb. mit §§ 102 ff StPO 12

II. Das Mittel im präventiven Polizeirecht 13

III. Der rechtlich maßgebliche Zweck im Verhältnis der funktionell verschiedenen Mittel zueinander 15

B. Die effektive Beschaffenheit der Personendurchsuchung im Beziehungssystem der staatlichen zur privaten Rechtssphäre 16

I. Der räumliche Wirkungsbereich der staatlichen Machtäußerung 17

II. Das Spannungsverhältnis zwischen der hoheitlichen Maßnahme und der Individualrechtssphäre 19

1. Die rechtliche Definition des Suchbereichs 20

a) Der Stand der Meinungen 20

b) Eigene Auffassung 21

c) Zusammenfassung 24

2. Die grundsätzliche Möglichkeit zu Eingriffen in die relevanten Rechte 25

a) Das Maßgebot 26

b) Die ergänzenden rechtsstaatlichen Anforderungen 27

Seite

3. Die subjektiven Bedingungen beim Rechtsgutträger 28
a) Dispositionsbefugnis 28
b) Die Voraussetzungen einer Einwilligung 29

C. Die polizeilichen Mittel in der Stufung des gesetzlichen Maßnahmen-Katalogs 31

I. Die strafprozessuale Befugnis 31
1. Voraussetzungen bezogen auf den Rechtsbruch 31
2. Voraussetzungen bezogen auf die in Anspruch zu nehmende Person 32
a) Verdachtsintensität des § 102 StPO 32
b) Inanspruchnahme eines Nichtverdächtigen 33

II. Die Bestimmung des Allgemeinen Polizeirechts 33
1. Die Gefahrenlage im Hinblick auf die Objekte des polizeilichen Auftrags 34
2. Die personelle Pflichtigkeit 34
3. Exkurs 36

Zusammenfassung zum 1. Abschnitt
mit einer Präzisierung der Untersuchungsansätze in den Einsatz-Fallgruppen 37

2. Abschnitt
DIE POLIZEILICHEN DURCHSUCHUNGEN VON PERSONEN BEIM ZUTRITT ZU ÖFFENTLICHEN VERANSTALTUNGEN 39-92

1. Unterabschnitt: Der Polizeieinsatz gegen Besucher von Fußballveranstaltungen 40

A. Das Mitführen gefährlicher Gegenstände durch Veranstaltungsbesucher als materiell berechtigender Einsatzgrund 40

I. Die Tatbestände zur Begründung eines repressiven Vorgehens 41
1. Das Verbot nach § 37 WaffG 42
2. Das Verbot nach § 39 WaffG 44
a) Die Begriffe "Hieb- und Stoßwaffen" 44
b) Das Merkmal "Führen" einer Waffe 46
c) Der Begriff des Veranstaltungsteilnehmers 46
3. Die Tatbestände nach §§ 223, 223a StGB 48

II. Die Aufgabe der Polizei nach § 15 Abs.1 PolG 49

Seite

1. Die gefahrenbegründenden Umstände hinsichtlich der Ausrüstung der Veranstaltungsbesucher 49
2. Das Verhältnis der polizeilichen Gefahrenabwehr zu den Kompetenzen des Veranstalters 50
a) Die Zurodnung der Weisungen des Veranstalters 51
b) Die Rechte des Veranstalters 52
B. Die polizeilichen Ermächtigungen zu Durchsuchungen von Veranstaltungsbesuchern 54
I. Die Rechtslage nach Strafverfolgungsrecht, §§ 102 ff StPO 55
1. Die Möglichkeit der Beschränkung auf die Vorschriften über den Tatverdächtigen, § 102 55
2. Die Erfüllung der Ermächtigungsvoraussetzungen nach § 102 55
a) Tatverdacht und bestimmter Tatverdächtiger 56
aa) Die gesetzlichen Entscheidungsgründe 56
bb) Praktizierung der gesetzlichen Erfordernisse 57
(1) Zulässiges Vorgehen 57
(2) Überschreitungen der gesetzlichen Grenzen 58
b) Die übrigen Voraussetzungen nach § 102 60
II. Die Bedingungen im präventiven Polizeirecht gem. § 28 Abs.1 Buchst.b PolG 61
1. Die objektbezogene Gefährlichkeit 61
2. Die subjektbezogene Gefährlichkeit 63
C. Der polizeiliche Einsatz unter Inanspruchnahme eines Platzes des privatrechtlichen Veranstaltungsraumes 63

2. Unterabschnitt: Durchsuchungen beim Zutritt zu Veranstaltungen im Sinne des Versammlungsrechts 65

A. Die Ausrüstung von Versammlungsteilnehmern als Motiv der polizeilichen Suchmaßnahmen 66
I. Die Ausrüstung aus der Sicht der repressiven Aufgabe 66

Seite

1. Die Zugriffsobjekte auf Grund des Straftatbestandes nach § 27 VersG 67
a) Der Deliktstatbestand nach seinem gegenständlichen Umfang 67
aa) Der Waffenbegriff im Versammlungsgesetz 67
bb) Die Voraussetzungen "Waffen bei sich tragen" und "zum Erscheinen mit Waffen ermächtigt" 69
b) Die verfahrensrechtliche Relevanz des maßgeblichen Zeitpunkts der Durchsuchung für die Zugriffstauglichkeit der Gegenstände 70
2. Der illegale Besitz von Waffen nach § 53 WaffG 72
3. Die Zugriffsobjekte aus Tatbeständen nach §§ 21 und 29 VersG 73
4. Das Mitführen gefährlicher Gegenstände nach §§ 125, 125a und 111 StGB 74
II. Die Ausrüstung aus der Sicht der präventiven Aufgabe 74
1. Die Gefahr für die öffentliche Sicherheit 75
2. Die polizeiliche Schutzfunktion im Verhältnis zum Versammlungsleiter 75
a) Der in der Literatur den Weisungen des Versammlungsleiters beigelegte öffentlichrechtliche Charakter 77
b) Die Erforderlichkeit polizeilicher Sucheingriffe bei Berücksichtigung der Befugnisse des Versammlungsleiters 78
B. Die Ermächtigungsgrundlagen zu Durchsuchungen rechtswidrig ausgerüsteter Versammlungsteilnehmer 81
I. Die Befugnis nach Strafverfolgungsrecht 81
II. Rechtfertigung aus präventiv-polizeilicher Rechtsgrundlage 82
1. Ermächtigung aus Versammlungsgesetz 82
2. Ermächtigung aus Allgemeinem Polizeirecht 84
a) Anwendbarkeit des § 28 Abs.1 Buchst.b PolG 85

Seite

b) Voraussetzungen der Ermächtigungsnorm des Allgemeinen Polizeirechts 90
c) Übermaßverbot 91

3. Abschnitt
DIE POLIZEILICHEN DURCHSUCHUNGEN VON PERSONEN BEIM ZUTRITT ZU ÖFFENTLICHEN EINRICHTUNGEN 93-123

1. Unterabschnitt: Die Suchmaßnahmen der Polizei in Gerichten 93

A. Die Grundlagen des Einsatzes nach den polizeilichen Aufgaben 94
I. Die verfolgungsrechtlichen Bedingungen 95
1. Die Tatbestände nach §§ 311, 311a StGB, 30 Abs.2 Nr.5 SprengstoffG; § 306 StGB 95
2. Sonstige Grundlagen 97
II. Die präventiv-polizeilichen Bedingungen 98
1. Der Gegenstand des Schutzes 98
2. Zuweisung des Schutzes von Gerichten an die Polizei 99
a) Die polizeiliche Aufgabe, soweit das allgemeine öffentlich-rechtliche Hausrecht eingreift 100
aa) Schutzmaßnahmen allgemein 101
bb) Die besonderen Bedingungen bei Personendurchsuchungen 102
b) Polizeiliche Personendurchsuchungen und Sitzungspolizei 103
3. Die polizeiliche Aufgabe unter einem Hilfeersuchen 105
B. Die formell berechtigenden Grundlagen 107

2. Unterabschnitt: Personendurchsuchungen zur (Eigen-) Sicherung der polizeilichen Dienststellen 109

A. Die Zuweisung der Sicherung als eigene Aufgabe 109
I. Die Zuständigkeit der Polizeibehörden 110
II. Die Zuständigkeit der Polizeieinrichtungen 110
B. Die Befugnisse zu Personendurchsuchungen 111

Seite

3. Unterabschnitt: Personendurchsuchungen gegen Anschläge auf den Flugverkehr 112

A. Die polizeilichen Aufgaben unter besonderer Berücksichtigung ihres Verhältnisses zur Luftaufsicht 113

I. Der repressive Aspekt der Suche nach gefährlichen Gegenständen 113

1. Die Grundlagen nach dem Luftverkehrsgesetz 114

2. Die Grundlagen nach dem Strafgesetzbuch 114

3. Die Grundlagen nach dem Waffen- und Sprengstoffgesetz 115

II. Der präventiv-polizeiliche Aspekt 116

1. Polizeiliche Personendurchsuchungen in der Bindung des Subsidiaritätsprinzips 116

2. Polizeiliche Personendurchsuchungen auf Grund eines Ersuchens durch die Luftverkehrsbehörden 119

B. Die formell berechtigenden Rechtssätze für polizeiliche Personendurchsuchungen in den Flughäfen 121

4. Abschnitt

KÖRPERBEZOGENE POLIZEILICHE SUCHMASSNAHMEN IN DER FORM DER TECHNISCHEN AUSFORSCHUNG 124

A. Die Funktion der technischen Feststellung 125

B. Rechtscharakter der technischen Ausforschung 125

I. Die Wirkungsrichtung der Maßnahmen nach dem betroffenen Rechtsgut 126

II. Unmittelbarkeit der Rechtsbeeinträchtigung 126

SCHLUSSBETRACHTUNGEN

Notwendigkeit der Änderung der bestehenden Rechtslage 128

A. Die Struktur des einschlägigen Durchsuchungsrechts 129

B. Die Risiken der Konfliktslagen 130

I. Die befugnislosen Sachverhalte 130

II. Die mit der Befugnisrechtsstruktur im Bereich der öffentlichen Einrichtungen verbundenen Risiken 131

Seite

1. Die bereits vorhandenen Schwierigkeiten des Schutzes 131
2. Die latenten Sicherheitsprobleme 131

III. Die mit der Befugnisrechtsstruktur im Bereich der öffentlichen Veranstaltungen verbundenen Risiken 133

C. Anforderungen an das Recht der Personendurchsuchung de lege ferenda 135

I. Grundsätze der gesetzlichen Änderung 137

II. Text-Vorschlag 140

Schrifttumsverzeichnis

A d a m, Robert
Erfolge und neue Methoden im Kampf gegen die Luftpiraterie in den USA,
in: Deutsche Polizei 1973, S. 153

A p e l, Erich
Waffenrecht, Vorschriftensammlung mit ausführlichen Erläuterungen für die Praxis,
Stuttgart 1973

A p e l, Erich, L ö t z, Walter
Bundeswaffengesetz,
Berlin und Frankfurt a.M. 1969

B a l s, Dietrich
Anmerkung zum Urteil des BVerfG vom 13.3.1970 (Hausrechtsurteil),
in: DVBl. 1971, S. 275

B e t t e r m a n n, Karl August, N i p p e r d e y, Hans Carl, S c h e u n e r, Ulrich
Die Grundrechte, Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte, 3. Band, 2. Halbband:Rechtspflege und Grundrechtsschutz,
Berlin 1959

B r ö c k e r, Hans
Rechtliche Beurteilung des Einsatzes der Polizei auf dem Privatgelände des Fußballvereins,
in: Die Polizei 1963, S. 268

C r a m e r, Peter
Grundbegriffe des Rechts der Ordnungswidrigkeiten; eine Einführung an Hand von Fällen,
Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1971

D e n n i n g e r, Erhard
Polizei in der freiheitlichen Demokratie,
Frankfurt a.M. - Berlin 1968

d e r s e l b e
Gewalt, innere Sicherheit und demokratischer Rechtsstaat,
in: Zeitschrift für Rechtspolitik 1973, S. 269 f

D i e t e l, Alfred
Ermessensschranken bei Eingriffen in das Versammlungs- und Demonstrationsrecht,
in: DVBl. 1969, S. 569

D i e t e l, Alfred, G i n t z e l, Kurt
Allgemeines Verwaltungs- und Polizeirecht für NW,
4. Auflage,
Hilden 1973
zit.: Dietel-Gintzel, Allg. Verwaltungs- und Polizeirecht, Paragraph, Ordnungsnummer

d i e s e l b e n
Demonstrations- und Versammlungsfreiheit, Kommentar zum Gesetz über Versammlungen und Aufzüge vom 24. Juli 1953, 3. Auflage,
Köln-Berlin-Bonn-München 1973
zit.: Dietel-Gintzel, Versammlungsfreiheit, Paragraph, RdNr.

D i e t e l, Alfred, G i n t z e l, Kurt, P l i t t, Werner
Die politische Versammlung,
in: Schriftenreihe Praktische Demokratie,
Bad Godesberg 1971

D i e t e l, Alfred, G i n t z e l, Kurt, K ü c h e n h o f f, Erich, P l i t t, Werner
in: Schriftenreihe Praktische Demokratie - Demonstrationen - Aufruhr oder Element der Demokratie?,
Bad Godesberg 1969

D i e t e l, Alfred, G i n t z e l, Kurt, A r b e i t s k r e i s der Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Juristen (AsJ) Münster
in: Schriftenreihe Praktische Demokratie - Demonstrationen - Aufruhr oder Element der Demokratie?, Entwurf eines Versammlungsgesetzes,
Bad Godesberg 1969

D ö n h o f f, Marion Gräfin von
Wenn der Terror Schule macht,
in: Die Zeit vom 29.11.1974

D ü n n e b i e r,
in: Löwe-Rosenberg, Die Strafprozeßordnung und das Gerichtsverfassungsgesetz, 22. Auflage, 3. Band,
Berlin-New York 1974

D r e h e r, Eduard
Strafgesetzbuch mit Nebengesetzen und Verordnungen,
34. Auflage des von Otto Schwarz begründeten Werkes,
München 1974

D r e h e r, Martin
Die Amtshilfe,
Göttingen 1959

D r e w s, Bill, W a c k e, Gerhard
Allgemeines Polizeirecht - Ordnungsrecht - der Länder und des Bundes, 7. Auflage,
Berlin-Köln-München-Bonn 1961

D ü r i g, Günther
Anmerkung zum Urteil des BVerfG vom 16.1.1957,
in: JZ 1957, S. 169

D z e n d z a l o w s k i, Horst
Die körperliche Untersuchung - Eine strafprozessual-kriminalistische Untersuchung zu den §§ 81a und 81c StPO
Lübeck 1971

E i n w a g, Alfred, S c h o e n, Gerd-Dieter
Bundesgrenzschutzgesetz, Kommentar,
München 1973

E m m e r i g, Ernst
Die Doppelfunktion der Polizei,
in: DVBl. 1958, S. 338

E n d e r l i n g, Günter
Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz) mit allen einschlägigen Nebengesetzen,
Stuttgart und Köln 1953

E n g i s c h, Karl
Einführung in das juristische Denken, 3. Auflage,
Stuttgart 1964

E v a n g e l i s c h e Akademie in Tutzing/Bayern
Arbeitstagung (April 1974): "Gewalt und Terror - Die Polizei vor neuen Aufgaben?"

F o l z, Hans-Ernst
Polizeiliche Zuständigkeiten und kollidierende Kompetenzen anderer Hoheitsträger,
in: JuS 1965, S. 41

F o r s t h o f f, Ernst
Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1. Band, Allgemeiner Teil, 10. Auflage,
München 1973

F r a n k, Gerhard
Waffengesetz, umfangreich erläuterte Textausgabe mit Allgemeiner Verwaltungsvorschrift, Rechtsverordnungen und Stichwortverzeichnis,
München 1973

F r i a u f, Karl Heinrich
Polizei- und Ordnungsrecht,
in: Besonderes Verwaltungsrecht, Hrsg. I. v. Münch, 3. Auflage,
Frankfurt/M. 1972

F r a n z e n, Wilhelm
Lehrkommentar zum Polizeiverwaltungsgesetz,
Greifswald 1932

F r i e d r i c h s, Karl
Polizeiverwaltungsgesetz vom 1. Juni 1931, 2.Auflage,
Berlin 1932

F r i e s e n h a h n, Ernst
Polizei- und Ordnungsrecht in Nordrhein-Westfalen,
in: Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Landes
Nordrhein-Westfalen,
Köln und Berlin 1969

F r ü h l i n g, Walter
Das Hausrecht öffentlicher Einrichtungen (zugleich
ein Beitrag zur Lehre von der Anstaltsgewalt), jur.
Diss.
Göttingen 1962

F ü ß l e i n, Rudolf Werner
Versammlungsgesetz, Erläuterungsbuch,
Berlin und Frankfurt 1954

G e e r d s, Friedrich
Über strafprozessuale Maßnahmen, insbesondere Entnah-
me von Blutproben bei Verdacht der Trunkenheit am
Steuer,
in: GA 1965, S. 321

G e n s c h e r, Hans-Dietrich
Die innere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland,
in: Bulletin Nr. 54 vom 3.5.1974, S. 538 ff

G e n t z, Manfred
Die Unverletzlichkeit der Wohnung - Art. 13 GG,
in: Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 84,
Berlin 1968

d e r s e l b e
Zur Verhältnismäßigkeit von Grundrechtseingriffen,
in: NJW 1968, S. 1600

G e r a r d s, Heinz, S c h w e e r s, Ludwig
Das neue Waffenrecht - Ein Leitfaden für Schule und
Praxis,
Lübeck 1973

G ö h l e r, Erich
Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, unter Mitarbeit von
Hans Buddendiek, 3. Auflage,
München 1974

G ö t z, Volkmar
Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Auflage,
Göttingen 1973

H a a k, Dieter
Das Hausrecht an Behördengebäuden,
in: DVBl. 1968, S. 134 ff

H a c k e r, Friedrich
Terror,
Zürich 1973

H a m a c h e r, Hans-Werner
Tatort Deutschland,
Bergisch-Gladbach 1973

H a m a n n, Andreas, L e n z, Helmut
Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis, 3. Auflage,
Neuwied und Berlin 1970

H e i d e l b e r g, K., C l a u s, H. W.
Das niedersächsische Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung vom 21. März 1951, 2. Auflage,
Hannover 1956

H e l l d ö r f e r
Referat
in: Schlußbericht "Attentate und Entführungen in Flughäfen,
Polizei-Führungsakademie (Hiltrup), 1972

H e r z o g, Roman
Allgemeine Staatslehre,
Frankfurt a.M. 1971

H e u e r, Gerhard
Politische Betätigung von Ausländern und ihre Grenzen,
Köln 1970

H o b b e l i n g, Erich
Zulässigkeit und Grenzen präventiven Einschreitens gegen Demonstrationen nach § 15 Abs. (1), jur. Diss.,
Münster 1973

H o f m a n n, Max
Luftverkehrsgesetz,
München 1971

H o f m a n n, Willy
Rationalisierter Polizeieinsatz und Zusammenarbeit mit dem Veranstalter,
in: Die Polizei 1963, S. 265

H o f f m a n n, Wolfgang P.
Die polizeiliche Durchsuchung von Personen zur Aufklärung verdächtiger Sachverhalte,
in: Die Polizei 1969, S. 11

H o f f m a n n - R i e m
Anscheinsverursachung,
in: Festschrift für Gerhard Wacke, "Verfassung, Verwaltung, Finanzen",
Köln 1972

H a i l b r o n n e r, Kay
Luftpiraterie in rechtlicher Sicht,
in: Schrift der Niedersächsischen Landeszentrale für politische Bildung,
1972

d e r s e l b e
Aktuelle Rechtsfragen der Luftpiraterie,
in: NJW 1973, S. 1636

J e l l i n e k, Georg
Allgemeine Staatslehre, 3. Auflage, 7. Neudruck,
Bad Homburg vor der Höhe 1960

J a h n, Gerhard
Rechtspolitik in unserer Zeit,
in: Sonderdruck aus Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 37 vom 11. März 1972

J e l l i n e k, Walter
Verwaltungsrecht, 3. Auflage,
Offenburg 1948

K a u f m a n n, Erich
Der polizeiliche Eingriff in Freiheiten und Rechte;
bearbeitet von Blomeyer-Bartenstein, Närger, Olzog, Ruprecht unter Leitung von Erich Kaufmann,
Frankfurt 1951

K a u f m a n n, Franz-Xaver
Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem, 2. Auflage,
Stuttgart 1973

K a y s e r, Walter
Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung, 2. Auflage,
Wiesbaden 1972

K e r n, Eduard, R o x i n, Claus
Strafverfahrensrecht. Ein Studienbuch, 12. Auflage,
München 1974

K e r n, Eduard
in: Neumann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, 2. Band, 2. Auflage, S. 51 - 110,
Berlin 1968

K i r s c h b a u m, Ernst
Bürger, Unruhen, Polizei; Godesberger Taschenbücher, Nr. 5,
Bad Godesberg 1969

K l e i n, Hans H.
Zur Auslegung des Rechtsbegriffs der "öffentlichen Sicherheit und Ordnung",
in: DVBl. 1971, S. 233

K l e i n k n e c h t, Theodor
Strafprozeßordnung mit GVG und Nebengesetzen, 31. Auflage des von Otto Schwarz begründeten Werkes,
München 1974

K l i n k h a m m e r
Psychologische Erkenntnisse aus Demonstrationen,
in: Schlußbericht "Polizei und Demonstrationen",
Polizei-Führungsakademie, Hiltrup 1972

K n e m e y e r, Franz-Ludwig
Öffentlich-rechtliches Hausrecht und Ordnungsgewalt,
in: DÖV 1970, S. 596

d e r s e l b e
Die öffentlichen Einrichtungen der Gemeinden,
Stuttgart-München-Hannover 1973

K r a s s m a n n
Terrorakte,
in: Die Polizei 1973, S. 35

K s o l l, Eberhard, K ü c h e n h o f f, Günther,
S c h ö n d o r f, Anton
Besonderes Verwaltungsrecht, Teil 2: Polizei- und Ordnungsrecht, Allgemeine Lehren, 3. Auflage,
Düsseldorf 1973

K ü c h e n h o f f, Günther und Erich Küchenhoff
Allgemeine Staatslehre, 7. Auflage,
Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1971

L a c k n e r, Karl, M a a s s e n, Hermann
Strafgesetzbuch mit Erläuterungen, 8. Auflage,
München 1972

L a u x, Alfons
Polizeiverwaltungsgesetz Rheinland-Pfalz, 3. Auflage,
Mainz 1970

L e h m a n n, Herbert
Polizei und Sprengstoffrecht,
in: Polizei Aktuell, Band 16,
Stuttgart-München-Hannover 1974

L e i b h o l z, G., R i n c k, H. J.
Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland,
4. Auflage,
Köln-Marienburg 1971

L e i n i u s, Robert
Zum Verhältnis von Sitzungspolizei, Hausrecht, Polizeigewalt, Amts- und Vollzugshilfe,
in: NJW 1973, S. 449

L e r c h e, P.
Zur Zulässigkeit der Anwesenheit von Polizeiangehörigen im Universitätsgelände (Rechtsgutachten 1968, erstattet im Auftrag der Universität München - nicht veröffentlicht)

L i e b i g, Otto
Recht der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Niedersachsen, 5. Auflage,
Hannover 1971

L ö w e - R o s e n b e r g
Die Strafprozeßordnung und das Gerichtsverfassungsgesetz, Großkommentar, bearbeitet von Dünnebier - Gollwitzer - Kohlhaas - Kunert - Meyer - Sarstedt - Schäfer,
Erster Band (Einleitung, §§ 1 bis 212 b)
Berlin-New York 1971
zit.: Löwe-Rosenberg, Strafprozeßordnung, Paragraph, Anm.
Dritter Band (§§ 449 bis 474 - EGStPO, GVG, EGGVG)
Berlin-New York 1974
zit.: Löwe-Rosenberg, Gerichtsverfassungsgesetz, Paragraph, Anm.

M a i h o f e r, Werner
Verfassungsschutzbericht,
in: Verfassungsschutz '73, Schrift Nr. 21 der Reihe der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesinnenministeriums

M a n g o l d t v., Hermann, K l e i n, Friedrich
Das Bonner Grundgesetz, Band I,
Berlin und Frankfurt a.M. 1966

M a r i g h e l l a, Carlos
Minihandbuch des Stadtguerilla,
Berlin 1970

M a r x, Michael
Zur Definition des Begriffs "Rechtsgut" - Prolegomena einer materiellen Verbrechenslehre,
Köln 1972

M a u n z, Theodor
Deutsches Staatsrecht. Ein Studienbuch, 18. Auflage,
München 1971 - zit.: Maunz, Staatsrecht, Paragraph

M a u n z, Theodor, D ü r i g, Günther, H e r z o g, Roman
Grundgesetz, Kommentar, Band I (Art. 1 bis 37),
München 1973
zit.: Maunz, Grundgesetz, Art., RdNr.

M e i e r - B r a n e c k e
Rechtsstaat, Rechtssicherheit und Kriminalpolitik,
in: Die Polizei 1973, S. 161

M e y e r, A.
Luftpiraterie - Begriff, Tatbestände, Bekämpfung,
Band 6, Internationale Luftverkehrsabkommen,
1972

M i c h a l l e k, Jürgen
Die Durchsuchung von Personen,
eine strafprozessual-kriminologische Untersuchung
jur. Diss. 1968, Frankfurt a.M.

M i d d e n d o r f
Menschenraub, Flugzeugentführungen, Geiselnahme,
Kidnapping - Historische und moderne Erscheinungsformen,
Bielefeld 1972

M ü l l e r, Hermann, S a x, Walter
Kommentar zur Strafprozeßordnung und zum Gerichtsverfassungsgesetz und Ordnungswidrigkeitengesetz, begründet von Kleinknecht-Müller-Reitberger, 6. Auflage,
Band 1: Strafprozeßordnung,
Darmstadt 1966

M ü n c h v., Ingo
Grundgesetz, Kommentar, Band 1 (Präambel bis Art.20),
Frankfurt a.M. 1974

N e u m a n n, Franz, N i p p e r d e y, Hans Carl,
S c h e u n e r, Ulrich
Die Grundrechte, Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte, 2. Band,
Berlin 1954

O t t , Sieghart
Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz), Taschenkommentar,
Stuttgart-München-Hannover 1969

P a l a n d t
Bürgerliches Gesetzbuch, 33., neubearbeitete Auflage,
München 1974

P e t e r s, Karl
Strafprozeß, ein Lehrbuch, 2. Auflage,
Karlsruhe 1966

P o t r y k u s, Gerhard
Vereins- und Versammlungsrecht, Sonderdruck aus Erbs-Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze,
München 1972
zit.: Potrykus, Vereins- und Versammlungsrecht, Gesetz, Ordnungsangabe

d e r s e l b e
Waffenrecht, Sonderausgabe aus Erbs-Kohlhaas: Kohlhaas, Lorz, Mayr, Potrykus, Zipfel, Strafrechtliche Nebengesetze,
München 1973
zit.: Potrykus, Waffenrecht, Paragraph

R e b m a n n, Kurt, R o t h, Werner, H e r m a n n, Siegdried
Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, Kommentar,
Stuttgart und Köln 1968

R i e t d o r f, Fritz, H e i s e, Gerd, B ö c k e n f ö r d e, Dieter, S t r e h l a u, Bert
Ordnungs- und Polizeirecht in Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 2. Auflage,
Stuttgart-München-Hannover 1972

R o t b e r g
Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, 4. Auflage, neu bearbeitet von Kleinewefers, Boujong, Wilts,
Berlin und Frankfurt a.M. 1969

S a m p e r, Rudolf
Kommentar zum bay. Polizeiaufgabengesetz, Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Polizei in Bayern und zu Art. 5 AGStPO, 3. Auflage,
München 1972
zit.: Samper, Bay. Polizeiaufgabengesetz, Art., RdNr.

d e r s e l b e
Demonstrations- und Versammlungsrecht, 2. Auflage,
Freudenstadt 1969
zit.: Samper, Demonstrationsrecht, Seite

d e r s e l b e
Gewalt und Terror - Die Polizei vor neuen Aufgaben,
in: der kriminalist 1974, S. 267
zit.: Samper, Gewalt

S c h i e d e r m a i r, Rudolf
Einführung in das bay. Polizeirecht,
München und Berlin 1961

S a x
Grundsätze der Strafrechtspflege,
in: Neumann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, 3. Band, 2. Halbband, Rechtspflege und Grundrechtsschutz
Berlin 1959

S c h l ü t e r, Wilhelm
Bombendrohungen in Waren- und Kaufhäusern,
in: BAG (Schriftenreihe der Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels e. V.)
Wuppertal 1973

S c h l u ß b e r i c h t e
Protokolle über die fortlaufenden Seminare für leitende Beamte der uniformierten Polizei und der Kriminalpolizei unter Beteiligung von Wissenschaftlern aus der Polizei-Führungsakademie (Hiltrup/Westf.),
zit.: nach Leitthema

S c h m i d t, Eberhard
Lehrkommentar zur Strafprozeßordnung und zum Gerichtsverfassungsgesetz,
Teil I : Die rechtstheoretischen und rechtspolitischen Grundlagen des Strafverfahrensrechts, 2. Auflage,
Göttingen 1964
zit.: Eb. Schmidt, Lehrkommentar StPO I, Seite, RdNr.
Teil II : Erläuterungen zur Strafprozeßordnung und zum Einführungsgesetz zur Strafprozeßordnung,
Göttingen 1957
zit.: Eb. Schmidt, Lehrkommentar II, Paragraph, RdNr.

S c h m i d t - B l e i b t r e u, Bruno, K l e i n, Franz
Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage,
Neuwied und Berlin 1970

S c h m i t t, Ulrich
Das öffentlich-rechtliche Hausrecht, jur. Diss.,
Münster 1965

d e r s e l b e
Öffentlichkeit der Sitzung und Ausweiskontrolle,
in: DRiZ 1971, S. 20

S c h ö n k e, Adolf, S c h r ö d e r, Horst
Strafgesetzbuch, Kommentar, 17. Auflage,
München 1974

S c h r ö d e r, Horst
Abstrakt-konkrete Gefährdungsdelikte?,
in: JZ 1967, S. 523

S c h u l z - S c h a e f f e r, Helmut
Der Freiheitssatz des Art. 2 Abs.1 Grundgesetz,
in: Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 156
Berlin 1971

S c h ü r e r, Wolfram
Polizei und Waffenrecht,
Stuttgart-München-Hannover 1973

S c h w a r z, Heinz
Sicherheit oder Freiheit? - Innere Sicherheit als Prüfstein der Demokratie,
in: Bonn Aktuell
Stuttgart 1974

S c u p i n, Hans Ulrich
Das Polizeirecht in der Bundesrepublik Deutschland,
in: Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis, herausgegeben von Hans Peters, 2. Band,
Berlin-Göttingen-Heidelberg 1957

S e i b e r t, Claus
Maßnahmen gegen Sitzungsstörer,
in: NJW 1973, S. 127

S i n a, Peter
Die Dogmengeschichte des strafrechtlichen Begriffs "Rechtsgut", Baseler Studien zur Rechtswissenschaft, Heft 62,
Basel 1962

S t e i n, Ekkehart
Staatsrecht, 3. Auflage,
Tübingen 1973

S t ü r n e r, Rolf
Anmerkung zum Urteil des BGH vom 13.4.1972,
in: JZ 1972, S. 663

U l e, Carl Hermann, R a s c h, Ernst
Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht,
in: M. von Brauchitsch, Verwaltungsgesetze des Bundes und der Länder, neu herausgegeben von H.C. Ule, Band III, 1. Halbband,
Köln-Berlin-Bonn-München 1965

W a g n e r, Walter
Staatsanwaltschaft oder Polizei?.
in: MDR 1973, S. 713 ff

W i l l m s, Günther
Sitzungspolizei und Öffentlichkeit der Verhandlung,
in: JZ 1972, S. 653

W i t k o w s k i, Willi
Die Aufklärung verdächtiger Sachverhalte unter Anwendung des Polizeirechts,
in: Die Polizei 1968, S. 118

W i t t i g, Peter
Zum Standort des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im System des GG,
in: DÖV 1968, S. 817

W e y e r, Willi
Probleme der inneren Sicherheit,
in: Die Streife 1974, S. 33

W o l f f, Hans

Verwaltungsrecht I	Ein Studienbuch, 8. Auflage, München 1971
zit.:	Wolff I, weitere Ordnungsangaben
Verwaltungsrecht II	Organisations- und Dienstrecht. Ein Studienbuch, 3. Auflage, München 1970
zit.:	Wolff II, weitere Ordnungsangaben
Verwaltungsrecht III	Ordnungs-, Leistungs- und Verwaltungsverfahrensrecht. Ein Studienbuch, 3. Auflage, München 1973
zit.:	Wolff III, weitere Ordnungsangaben

Z o e b e, Gerhard
Polizeieinsatz in Gerichten,
in: Die Polizei 1969, Heft 7

A b k ü r z u n g s v e r z e i c h n i s

a. A.	anderer Ansicht
a. E.	am Ende
Abs.	Absatz
allg.	allgemein, e, es
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
bay.	bayerisch, e es
BayObLG	Bayerisches Oberstes Landesgericht
BayObLGSt	Entscheidungen des bayerischen Obersten Landesgerichts in Strafsachen (zit. nach Jahrgang und Seite)
BayVGHE	Entscheidungen des bayerischen Verfassungsgerichtshofs (zit. nach Band und Seite)
BGBl. I	Bundesgesetzblatt, Teil I
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen (zit. nach Band und Seite)
Bek.	Bekanntmachung
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, herausgegeben von den Mitgliedern des BVerfG (zit. nach Band und Seite)
Deutsche Polizei	Zeitschrift der Gewerkschaft der Polizei, Hilden
Die Polizei	Zentralorgan für das Sicherheits- und Ordnungswesen, Polizei-Wissenschaft, -Recht, -Praxis mit Beiträgen aus dem Polizeiinstitut Hiltrup
Die Streife	Fachschrift im Auftrage des Innenministeriums NW, Walter Rau Verlag
Diss.	Dissertation
DRiZ	Deutsche Richterzeitung (zit. nach Jahr und Seite)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (zit. nach Jahr und Seite)
der kriminalist	Zeitschrift des Bundes deutscher Kriminalbeamter (zit. nach Jahr und Seite)
DÖV	Die öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik (zit. nach Jahrgang und Seite), seit 1947

dies.	dieselben
ders.	derselbe
Erl.	Erläuterungen
EGStGB	Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch vom 2.3.1974 (BGBl. I S. 469)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949
GA	Goltdammer's Archiv für das Strafrecht (zit. nach Jahr und Seite)
gem.	gemäß
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GV.NW.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
HSOG	Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung vom 1.1.1965 i.d.F. des Änderungsgesetzes v. 17.12.1971 (GVBl.1972 S. 23)
i.d.F.	in der Fassung
JZ	Juristenzeitung (zit. nach Jahr und Seite)
jur.	juristisch, e, es
KPD/ML	Kommunistische Partei Deutschlands/Marxisten - Leninisten
LuftVG	(Bundes-) Luftverkehrsgesetz von 1922 i.d.F. vom 4.11.1968 (BGBl. I S. 1113), letzte Änderung vom 2.3.1974 (BGBl. I S. 631)
LuftVZO	Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung i.d.F. vom 28.11.1968 (BGBl. I S. 1263)
Leipziger Kommentar	Kommentar zum Strafgesetzbuch, bearbeitet von Paulheinz Baldus und Günther Willms, 9. Auflage, Berlin New York 1972.
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht (zit. nach Jahr und Seite)
MBl.NW	Ministerialblatt für das Land Nordrhein - Westfalen
NW	Nordrhein-Westfalen
NPA	Neues Polizeiarchiv, herausgegeben unter Mitwirkung leitender Fachkräfte der Polizei und der Justiz von Erich Mauch, Stuttgart-München-Hannover) zit. nach Leitzahlen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (zit. nach Jahr und Seite)
n.F.	neue Fassung
Nds.	niedersächsisch, e, es
OBG	Ordnungsbehördengesetz (Nordrhein-Westfalen) i.d.F. der Bek. vom 28.10.1969 (GV.NW. 1969 S.732), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16.12.1969 (GV.NW. 1970 S. 22)
OVG	Oberverwaltungsgericht

OLG	Oberlandesgericht
Praktische Demokratie	Schriftenreihe, herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung
Programm für die Innere Sicherheit, Teil I	herausgegeben von der Ständigen Konferenz der Innenminister/-senatoren des Bundes und der Länder, Hamburg 1972
PolG	Polizeigesetz (Nordrhein-Westfalen) i.d.F. der Bek. v. 28.10. 1969 (GV.NW. S. 740) geändert durch Gesetz vom 16.12.1969 (GV.NW. 1970 S. 22)
pr.	preußisch, e, es
PrOVG	Preußisches Oberverwaltungsgericht
PsychKG	Gesetz über Hilfen und Schutzmaßnahmen bei psychisch Kranken vom 2.12.1969 (GV.NW. S. 872)
PVG	Preußisches Polizeiverwaltungsgesetz vom 1. Juni 1931 (GS. S. 77); in der für den Aufgabenbereich der Polizei (von NW) geltenden Neufassung vom 27.11.1953 (GS.NW. S. 163)
RdNr.	Randnummer
RGSt	Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen (zit. nach Band und Seite)
RhPf.PVG	Polizeiverwaltungsgesetz des Landes Rheinland-Pfalz v. 6. Mai 1971 (GVBl. S. 131)
RGBl. I	Reichsgesetzblatt, Teil I
RG	Reichsgericht
SMBl.NW.	Sammlung des bereinigten Ministerialblattes für das Land NW
StuKVw	Staats- und Kommunalverwaltung (seit 1955 - zit. nach Jahrgang und Seite)
S.	Seite
SGV.NW.	Sammlung des bereinigten Gesetz- und Verordnungsblattes für NW
StPO	Strafprozeßordnung i.F.d. der Bek. vom 17.9.1965 (BGBl. I S. 1374), zuletzt geändert durch EGStGB vom 2.3.1974 (BGBl. I S. 469)
StGB	Strafgesetzbuch vom 15.5.1871 (RGBl. I S. 127) i.d.F. der letzten Änderung durch EGStGB v. 2.3.1974 (BGBl. I S. 469)
SOG	Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Niedersachsen v. 21.3.1951; nds. GVBl.Sb. I S. 89.
v.	vom, von
vgl.	vergleiche

Verb.	Verbindung
Vorbem.	Vorbemerkung
VVPolG	Verwaltungsvorschrift zum PolG (MBl.NW. S. 2000/SMBl.NW. 20500)
VfdP	Vorschrift für die Polizei
VersG	Versammlungsgesetz vom 24.Juli 1953 (BGBl. I S. 684)
Westf. Nachrichten	Tageszeitung
WaffG	Waffengesetz vom 19.9.1972 (BGBl. I S. 1797); letzte Änderung durch EGStGB v. 2.3.1974 (BGBl. I S.589)
WaffVwV	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Waffengesetz vom 22.5.1973
zit.	zitiert
ZollG	Zollgesetz i.d.F. vom 18.5.1970 (BGBl. I S. 530)

EINFÜHRUNG

A. Problemstellung

Die staatliche Aufgabe, einen Zustand öffentlicher Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten[1], verdichtet sich in unregelmäßigen Zeitabständen in Ereignissen, die nach ihrem ersten Auftreten fast stereotyp eine längere Zeit die Aktivität der Sicherheitsorgane wesentlich bestimmen; korrespondierend zur Gleichförmigkeit des äußeren Ablaufs der Ereignistypen treten einzelne Maßnahmen in den Vordergrund, ohne die eine ausreichende Sicherung gegen die Verletzung von Individual- bzw. Gemeinschaftsrechtsgütern oder unentbehrlichen Ordnungswerten nicht oder nur unzureichend erfüllt werden kann.

Nach diesem Erfahrungssatz führen gegenwärtig in den Zugängen zu öffentlichen Veranstaltungen und Einrichtungen Polizeibeamte[2] Durchsuchungen von Personen durch.

---

[1] G. und E. Küchenhoff, S. 162, Herzog, S. 115, Jellinek, S. 256.

[2] Organwalter im Sinne des formellen Polizeibegriffs (Wolff III, § 122 II b 5, III b und Wolff II, § 74 IV b 2); gem. § 1 VO über die Laufbahn der Polizeivollzugsbeamten des Landes NW i.d.F. vom 9.11.1970 (GV.NW. S. 740).

Die intensiven Maßnahmen zielen darauf ab, rechtswidrige Störungen vor allem auf Grund von Gewalttätigkeiten zu verhindern, indem rechtzeitig auf mitgeführte Störungsmittel bei den zutretenden Personen zugegriffen wird.

Diesen tatsächlichen Bedingungen der aktuellen Konfliktslagen ist das rechtsstaatliche Prinzip[1] gegenübergestellt. Gegründet auf die verfassungsrechtliche allgemeine Freiheitsvermutung zugunsten des Bürgers[2] erhebt es zuvorderst die Forderung, daß jede staatliche Maßnahme ohne Rücksicht auf ihre Zweckabhängigkeit von der konkreten Sachlage auf eine gesetzliche Norm zurückführbar sein muß[3]; gegen diesen Grundsatz verstoßen in erster Linie solche den einzelnen belastende Vollziehungsakte, bei denen eine rechtssatzmäßige Bindung überhaupt fehlt[4].
Dieses Prinzip verlangt darüber hinaus ein unabdingbares Maß an Meßbarkeit und Vorhersehbarkeit aller staatlicher Machtäußerungen an Hand des geschriebenen Rechts[5].
Nicht zuletzt gebietet das Rechtsstaatsprinzip die Beachtung des Verbots für staatliche Organe, die ihnen gesetzlich gezogenen Grenzen der Zuständigkeit zu überschreiten[6].

---

1 Das unpolitische Formprinzip gem. Art. 20 GG (Maunz, Staatsrecht, § 11 I).

2 BVerfGE 6, 42; 13, 105; 17, 313; 35, 9.

3 Grundsatz der Rechtmäßigkeit hoheitlichen Handelns

4 BVerfGE 8, 71; dasselbe, Beschluß vom 14.3.1972, NJW 1972, S. 811.

5 BVerfGE 9, 147; 17, 306.

6 Wolff I, § 30 II b 2.

B. Die polizeilichen Einsätze

Für einen Überblick sollen kurz die Einsätze umrissen werden. Die Charakterisierung als polizeiliche Durchsuchungen orientiert sich dabei - ungeachtet einer möglicherweise erforderlich werdenden rechtlichen Unterscheidung nach der Verantwortung des Inhalts der Anordnungen - daran, daß diese Maßnahmen von der Polizei durchgeführt werden.

1. Danach werden unter der Bezeichnung der polizeilichen Durchsuchungen von Personen beim Zutritt zu öffentlichen Veranstaltungen[1] die polizeilichen Suchmaßnahmen am Körper von Besuchern von Fußballveranstaltungen und von Teilnehmern an Veranstaltungen im Sinne des Versammlungsrechts zusammengefaßt.

a) Im Grunde handelt es sich bei der ersten Fallgruppe, den polizeilichen Einsätzen aus Anlaß von Fußballveranstaltungen, nicht um ein erstmalig in der Gegenwart durch die Umstände erzwungenes Einschreiten. Weil Zuschauer in großer Zahl mit gefährlichen Gegenständen bewaffnet zu Fußballspielen erschienen, mußte die öffentliche Sicherheit bereits einmal in den zurückliegenden Jahren intensiv durch polizeiliche Zuschauerkontrollen geschützt werden. Das gilt besonders für das Jahr 1963, als durch die Einführung der Fußball-Bundesliga Großveranstaltungen aufkamen und tumultartige Auseinandersetzungen zwischen Zuschauern Schlagzeilen machten[2].

---

[1] Der Begriff der öffentlichen Veranstaltung ist gegeben, wenn eine unbestimmte Anzahl von Menschen, die nicht durch wechselseitige Beziehungen miteinander verbunden sind, an einem bestimmten Ort zusammentrifft; der Zweck der Zusammenkunft kann dabei beliebig sein (Bay.VGHE nF 19, 10; BayObLGSt 1952, S. 49).

[2] Die Polizei 1963, S. 257.

Ein ähnliches Bild bietet die heutige Szene wieder[1]. Das fällt zusammen mit der Einführung der 2. Bundesliga im Jahre 1974, die zu einem Aufschwung des Andranges von Zuschauermassen geführt hat. Zur Verhütung von Körperverletzungen, wie sie der Aggressionen fördernden Ausstrahlung des Fußballspiels entspringen, steht die Polizei wiederum häufiger vor der Entscheidung, Personenkontrollen nach gefährlichen Gegenständen bereits beim Zutritt zu den Stadien anzusetzen[2].

b) Die Gefahren aus dem Mißbrauch gefährlicher Gegenstände sind vornehmlich auch der Grund der polizeilichen Durchsuchungen bei Veranstaltungen im Sinne des Versammlungsrechts[3], d. h. im Bereich der öffentlichen Versammlungen[4] und Aufzüge[5].

---

1 Westfälische Nachrichten v. 17.9.1973; aus jüngerer Zeit: Ausschreitungen beim Bundesliga-Aufstiegsspiel zwischen Eintracht Braunschweig und 1. FC Nürnberg am 30.5.1974; blutige Prügeleien, Brandbomben und Flaschenwürfe beim 2. UEFA-Pokalendspiel (über 20 Verletzte mußten ins Krankenhaus gebracht werden).

2 So mußten bei der Fußball-Weltmeisterschaft 1974, in deren Rahmen 14 Spiele in NW ausgetragen worden sind, "zahllose gefährliche Gegenstände aussortiert werden" (Deutsche Polizei 1974, S. 233).

3 Nach dem Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz) vom 24. Juli 1953 (BGBl. I S. 684).

4 Nach dem Schrifttum, der Rechtsprechung und der Verwaltungspraxis ist eine Versammlung die Zusammenkunft einer zahlenmäßig nicht bestimmten Mehrheit von Menschen an einem bestimmten Ort zu dem gemeinsamen Zweck, bestimmte Angelegenheiten gemeinsam zu erörtern, zu beraten oder kundzugeben (so vor allem Ott, § 1 RdNr. 1, ähnlich OLG Hamburg, OLGSt. Nr. 3 sowie Vorschrift des Innenministers des Landes NW für die Polizei - VfdP 101 Taktische Grundbegriffe - S. 51; außerdem Dietel-Gintzel-AsJ, § 1 Abs.1 Satz 1).

5 Ein Aufzug ist eine Versammlung unter freiem Himmel, bei der sich die Teilnehmer in erkennbarem Zusammenhalt fortbewegen (VfdP 101, S. 17; Dietel-Gintzel-AsJ, § 1 Abs.1 Satz 2; Hobbeling, S. 10, 14; zu besonderen Formen, vgl. Schlußbericht "Einsatzerfahrungen bei Demonstrationen und Großveranstaltungen", S. 36 f).

Nachdem der Bürger etwa seit 1967 das politische Grundrecht der Versammlungsfreiheit[1] wiederentdeckt hat[2], wird die Polizei in erheblichem Maße vor die Aufgabe gestellt, gesetzeswidrige Störungen zu verhindern[3]. In zahlreichen Fällen solcher Veranstaltungen zeigt sich nämlich, daß Teilnehmer mit Angriffswerkzeugen agieren und damit zum Teil in einer die öffentliche Sicherheit gefährdenden Weise Gewalttätigkeiten begehen[4].

2. Unter dem Titel der polizeilichen Durchsuchungen von Personen beim Zutritt zu öffentlichen Einrichtungen werden die auf den Körper bezogenen Suchmaßnahmen der Polizei zum Schutze von Gerichten, zur Sicherung eigener Dienststellen und zum Schutz des öffentlichen Flugverkehrs verstanden[5].

---

1 Ott, Einführung RdNr. 4

2 Ebenso Hobbeling, S. 1

3 Programm für die innere Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland, S. 12; Schlußbericht, "Erfahrungsaustausch über Einsätze der Polizei bei Demonstrationen und Ausschreitungen", S. 45 ff, und Schlußbericht, "Polizei und Demonstrationen", S.13.

4 Z. B. die Erstürmung des Bonner Rathauses am 10.4. 1973 anläßlich des Besuchs des südvietnamesischen Staatspräsidenten Thieu; die Übergriffe bei den Demonstrationen der KPD/ML im Mai 1973 in Dortmund anläßlich des Besuchs des Generalsekretärs der KPDSU Leonid Breschnjew in der BRD, und die Gewalttätigkeiten derselben politischen Gruppe am 24. und 25. Juni 1974 in Duisburg "aus Rache" für den Tod eines im Polizeigewahrsam verstorbenen Parteimitglieds.

5 Als Einrichtungen sind Leistungsapparaturen aus der Zusammenfassung von Personen und sächlichen Mitteln (im Sinne der betriebswirtschaftlichen Organisationslehre) zu verstehen. - Der Begriff der öffentlichen Einrichtungen deckte in erster Linie die Apparaturen in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft ab, wie die Organe der öffentlichen Verwaltung und der Rechtsprechung (vgl. Wolff II, §§ 74 ff); der Gesichtspunkt, daß diese Objekte dem öffentlichen Interesse dienen, gestattet die Einbeziehung des öffentlichen Verkehrsbetriebes (Öffentlichkeit auf Grund gesetzlicher Beförderungspflicht, § 21 LuftVG)

a) Der Einsatz der Polizei im Bereich von Gerichten ist die direkte Folge der Radikalisierung der politischen Verhältnisse, wie sie im Demonstrationsgeschehen sichtbar wird.
Die anfänglichen Aktionen gegen den ordnungsgemäßen Geschäftsbetrieb von Gerichten von Seiten ideologisch rechts- und linksradikal fixierter Störer haben sich mittlerweile zu einer schwerwiegenden Bedrohung von Richtern und Staatsanwälten, aber auch von Angeklagten und Zeugen sowie Sachverständigen ausgewachsen. Anschläge mit Waffen selbst auf das Leben dieser Personen[1] erfordern im Zusammenhang mit Verfahren gegen politisch motivierte Straftäter lückenlose Schutzvorkehrungen.

b) Die anarchistischen Aktivitäten zielen aber auch auf die Polizeiorgane selbst ab[2]. Nach den in Extremistenkreisen umlaufenden Handbüchern und Flugschriften für den gewaltsamen gesellschaftlichen Kampf müssen diese Einrichtungen als erstrangige Angriffsobjekte angesehen werden. Auf Grund dessen erhalten in akuten Gefahrenlagen hier Eigensicherungsmaßnahmen - und dabei auch Personendurchsuchungen - ihre Bedeutung.

c) Schließlich tritt die Polizei noch mit Durchsuchungen von Personen besonders auffällig in den Flughäfen des Landes Nordrhein-Westfalen in Erscheinung. Diese Maßnahmen sind unumgänglich geworden, nachdem

---

[1] Von den bisher durchgeführten Anschlägen, bei denen Hinweise auf die Täterschaft politischer Krimineller bestehen, müssen vor allem das Sprengstoffattentat im Frühjahr 1971 auf einen Bundesrichter in Karlsruhe, der fehlgeschlagene Sprengstoffanschlag auf den Justizsenator von Hamburg am 4.10.1974 und die Erschießung des Berliner Kammergerichts-Präsidenten am 10.11.1974 genannt werden.

[2] Vgl. die Zusammenstellung der Anschläge in Schlußbericht, "Besondere Maßnahmen zur Sicherung der Polizeibeamten und polizeilicher Einrichtungen gegen Gewaltakte", S. 67 ff.

Flugzeugentführungen unter Anwendung von Waffen und Sprengstoffen durch Fluggäste fast zu einem alltäglichen Ereignis geworden waren; und auch hier geht die größte Bedrohung von politischen Gewalttätern aus.

C. Motiv und Ziel der Arbeit

Die skizzierten Durchsuchungen sind isolierte Maßnahmen, die bisher als verhältnismäßig selten angesehen werden konnten[1]. Rückt man dazu einige Einzelheiten ins Blickfeld, dann können die Polizeieinsätze das rechtliche Interesse an einer näheren Untersuchung begründen:

Die Polizei wird von einer Ausnahme abgesehen in Bereichen tätig, wo mehrere Organe für die Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung verantwortlich sind. Diese Situation ist erfahrungsgemäß Anlaß zu Auseinandersetzungen über die Grenzen der verschiedenen Kompetenzen.

Mit dem Blick auf das grundgesetzlich bestimmte Verhältnis von tatsächlicher Erforderlichkeit hoheitlichen Einschreitens und rechtsstaatlicher Bindung der einzelnen Maßnahme hebt sich die Feststellung hervor, daß durch die moderne Technik die Voraussetzungen dazu geschaffen sind, die Entdeckung am Körper verborgener gesuchter Sachen mit Geräten durchzuführen[2], was in Mangelbereichen der öffentlichen Sicherheit zu der Überlegung führen muß, dort die neuen technischen Möglichkeiten nutzbar zu machen.

Außerdem weisen die Einsatzfälle, die hier darzustellen sind, deutlich einen Beispielscharakter für umfassendere Sicherheitslagen-Komlpexe auf.

---

[1] Das Gegenteil sind die bislang wesentlich häufigeren mit der vorläufigen Festnahme, der Verhaftung und Sistierung verbundenen Maßnahmen.

[2] Z. B. elektrische Sonden

Obgleich damit rechtliche Fragen durchscheinen, haben die polizeilichen Durchsuchungen von Personen beim Zutritt zu öffentlichen Veranstaltungen und Einrichtungen bislang kaum Beachtung gefunden.
Die Maßnahmen in den angegebenen Bereichen unter den herrschenden Verhältnissen auf ihre rechtlichen Bedingungen zu untersuchen, soll deshalb das Anliegen dieser Arbeit sein. In dieser Aufgabenstellung beschränkt sich die Studie auf das Recht der Polizei des Landes Nordrhein-Westfalen.

D. Aufriß des methodischen Ganges der Untersuchung

Aus der Absicht, einem bestimmten hoheitlichen Verhalten durch verschiedene Einsätze rechtlich nachzugehen, muß es als Forderung eines ökonomischen Untersuchungsganges angesehen werden, Faktoren vorzuziehen, die die Eigenschaft durchgehender Determinanten ausweisen. Dies ist hier zu den Voraussetzungen festzustellen, wie sie sich für polizeiliche Personendurchsuchungen aus ihrer allgemeinen rechtlichen Verfassung herleiten, so daß damit die dogmatische Grundlage zur Arbeit geschaffen wird (1. Abschnitt).

Im Mittelpunkt der Untersuchung werden die besonderen gesetzlichen Bedingungen der heute vermehrten polizeilichen Verwendung stehen:
Innerhalb der Unterscheidung zwischen den polizeilichen Durchsuchungen bei öffentlichen Veranstaltungen (2. Abschnitt) einerseits und den entsprechenden Maßnahmen gegen Personen beim Zutritt zu öffentlichen Einrichtungen (3. Abschnitt) andererseits bestimmt die Kasuistik den Fortgang der Darstellung. In dem damit festgelegten Rahmen sind nach den Motiven der Arbeit die inhaltlichen Schwerpunkte von den Fragen nach den materiell berechtigenden Grundlagen,

d. h. den bestimmenden Gesichtspunkten der polizeilichen Aufgabe zum Tätigwerden, innerhalb der sich Personendurchsuchungen im Zugang zu den genannten Objekten aktualisieren können, und von den Fragen nach den formell berechtigenden Gründen für die Rechtseingriffe vorgezeichnet[1]; bei der Erörterung der Aufgabe ist die Abgrenzung der polizeilichen Zuständigkeit von konkurrierenden Kompetenzen anderer Autoritäten vorzunehmen.

Trotz der formalen Trennung in der Darstellung der Einsatz-Fallgruppen wird jeweils dort, wo Verhältnisse sich decken, zur Vermeidung der Wiederholung auf vorhergehende Ausführungen verwiesen.

Die unvergleichliche Notwendigkeit der Maßnahmen zur Offenlegung der körperlichen Sphäre, um in den Bereichen der öffentlichen Veranstaltungen und Einrichtungen rechtzeitig gefährliche Gegenstände aufzufinden, führt zur Untersuchung der zwar noch nicht üblichen aber doch bereits konkret nutzbaren technischen Ausforschung (4. Abschnitt).

Am Schluß ist unter dem Gesichtspunkt der Funktion des Rechts, reale Konfliktslagen interessensgemäß zu lösen, der Frage nachzugehen, inwieweit die einschlägigen rechtlichen Bestimmungen geändert werden müssen, wobei sich induktiv eine umfassendere Gesetzesregelung anzeigen kann.

---

[1] Zu diesen Elementen der Prüfung der hoheitlichen Tätigkeit grundsätzlich Wolff I, § 30 III.

1. Abschnitt

DOGMATISCHE GRUNDLEGUNG
Die rechtliche Verfassung der hoheitlichen Personendurchsuchung

Ein überzeugender Entwurf des Untersuchungsgegenstandes kann nicht darauf verzichten, seine dogmatischen Grundlagen klarzustellen.

Insofern ist auf die aus der rechtlichen Verfassung der Personendurchsuchung folgenden allgemeinen Bedingungen der polizeilichen Einsätze zunächst einzugehen.

Diese gegenstandsübergreifenden Merkmale sind in der hier gebotenen Kürze zu erheben; dies gilt vor allem, wenn Lehrmeinungen übernommen werden können.

A. Die funktionale Beschaffenheit der Personendurchsuchung

Die Durchsuchung von Personen trägt zuvorderst das Merkmal eines hoheitlichen Mittels[1], das in der Aufgabenerfüllung zahlreicher staatlicher Organe eine Rolle spielt[2], jedoch in der polizeilichen Tätigkeit ein besonderes Gewicht hat.

Es dient dem Zugriff auf bestimmte Gegenstände, damit auf Grund der darüber herzustellenden Verfügbarkeit die dem Hoheitsträger gesetzlich zukommende Aufgabe erfüllt werden kann.

---

[1] Drews-Wacke, § 18 Nr. 5; darauf eingehend Samper, Bay. Polizeiaufgabengesetz, Art. 4 RdNr. 31.

[2] Z. B. in den Aufgaben der Ordnungsbehörden, § 26 OBG, des Zollgrenzdienstes, § 21 ZollG, der jeweiligen Verwaltungsbehörde nach § 46 Abs. 1, 2 OWiG in Verb. mit §§ 102 StPO.

I. Die polizeilichen Mittel im Verfolgungsrecht

Im Rahmen des polizeilichen Auftrags nach §§ 15 Abs. 2 PolG, 163 StPO, 53 OWiG, mit Strafe und Geldbuße bedrohte Handlungen zu verfolgen, stehen die Mittel nach §§ 102 ff StPO und § 46 Abs. 2 OWiG in Verb. mit §§ 102 ff StPO zur Verfügung.

1. Die Durchsuchung nach §§ 102 ff StPO

Durch die Vorschriften der §§ 102 und 103 StPO wird den Beamten des Polizeidienstes das Recht eingeräumt, für den Zweck der Erforschung von Straftaten und der Verhinderung der Verdunkelung solcher Handlungen Personen zu durchsuchen, um bei ihnen Beweisgegenstände (§ 94 Abs. 1 StPO) zu finden.

Die beiden strafprozeßrechtlichen Regeln unterscheiden zwischen dem Beschuldigten (§ 102) und den anderen Personen (§ 103).

Darüber hinaus gelten gem. § 111 b Abs. 2 Satz 2 StPO die §§ 102 ff entsprechend, um Verfalls- oder Einziehungsgegenstände (§ 111 b Abs. 1) sicherzustellen.

Das polizeiliche Recht wird förmlich durch die Vorschrift des § 105 Abs. 1 StPO dahin eingeschränkt, daß Durchsuchungen nur durch Polizeibeamte, die Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft[1] sind, und nur bei Gefahr im Verzuge[2] angeordnet werden dürfen.

---

[1] § 152 Abs. 2 GVG in Verb. mit der VO über die Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft vom 29.7.1969 (GV.NW. S. 579/SGV. S. 311).

[2] Zu den Voraussetzungen Eb. Schmidt, Lehrkommentar StPO II, § 98 RdNr. 3 - 5; Neidhard, in DRiZ 1949, S. 204; Wacke, in DVBl. 1968, S. 756.

Da die Polizei auf dem Gebiete der Strafverfolgung nicht Ahndungsorgan ist, sind ihre Personendurchsuchungen nach den bezeichneten Objekten letztlich repressive Mittel[1] zur Sicherung des staatsanwaltschaftlichen und im besonderen richterlichen Verfahrens.

2. Das Mittel nach §§ 46 Abs. 2 OWiG in Verb. mit §§ 102 ff StPO

Nach § 53 Satz 2 OWiG haben die Behörden und Beamten des Polizeidienstes bei der Erforschung von Ordnungswidrigkeiten[2] dieselben Rechte wie bei der Verfolgung von Straftaten.

Allerdings meinte diese Vorschrift bis zum 1. Januar 1975 nicht die Befugnisse der Polizeibeamten nach der Strafprozeßordnung, die diese als Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft haben[3]. Damit auf dem Gebiet der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten durch die Polizei nur zurückhaltend Gebrauch gemacht wurde, kamen ihr solche Rechte gem. § 46 Abs. 2 OWiG lediglich zu, wenn sie über ihre Aufgabe als Ermittlungsbehörde auch als Verfolgungsbehörde (im Einzelfall noch als Ahndungsbehörde) im Sinne der §§ 35 Abs. 1, 36 Abs. 1 und 2 OWiG tätig wurde[4], wie z. B. nach der Verordnung zur Durchführung des Waffengesetzes[5].

---

1 Eine Ausnahme stellt insoweit die Beschlagnahme eines Führerscheins (§ 94 Abs. 3 StPO) dar, die nach BGH NPA, Leitzahl 507 auch den Zweck hat, weiteren Rechtsverletzungen vorzubeugen.

2 Definition siehe § 1 OWiG.

3 Rotberg, § 53 Erl. 6 D.

4 Göhler, § 53 RdNr. 5 ff; Cramer, S. 122.

5 Vgl. §§ 1, 10 VO vom 21.11.1972 (GV.NW. S. 378) zur Durchführung des Waffengesetzes (BGBl. I S. 1797).

Weil sich diese Regelung in der Praxis recht bald als unzweckmäßig erwiesen hatte, bestimmt nun der durch EGStGB vom 2.3.1974 eingefügte Absatz 2 des § 53 OWiG[1], daß die Beamten des Polizeidienstes, die zu Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft bestellt sind (§ 152 GVG), nach den für sie geltenden Vorschriften der Strafprozeßordnung Beschlagnahmen und Durchsuchungen anordnen dürfen.

II. Das Mittel im präventiven Polizeirecht

Im Rahmen der polizeilichen Grundfunktion[2] (§ 15 Abs. 1 PolG), Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwehren und zu diesem Zweck nach pflichtgemäßem Ermessen die notwendigen unaufschiebbaren Maßnahmen zu treffen, steht das Mittel nach § 28 PolG zur Verfügung.

Mit der eigenen Kodifikation sollte aus rechtssystematischen und noch mehr aus rechtsstaatlichen Überlegungen die durch das Preußische Polizeiverwaltungsgesetz[3] begründete Rechtslage abgelöst werden[4], nach der die Zulässigkeit einer selbständigen körperlichen Durchsuchung[5] aus präventiv-poli-

---

1 Mit Wirkung vom 1. Januar 1975 (Art. 326 EGStGB).

2 Scupin, S. 610.

3 Preußisches Polizeiverwaltungsgesetz vom 1. Juni 1931 (GS. S. 77).

4 Stenographische Berichte des Landtags Nordrhein-Westfalen (6. Wahlperiode, Band I, 16. Sitzung, Dr. Seitz).

5 Zur Unterscheidung siehe oben, Einführung, S. 7 (Fußnote 1).

zeilichen Gründen zweifelhaft sein konnte[1]; das Mittel "Durchsuchung einer Person" war nur als in den Begriff "notwendige Maßnahme" des § 14 pr. PVG inbegriffen aufzufassen[2].

Nach den Einsatz-Anlässen muß sich das Augenmerk auf den Absatz 1 Buchst. b der geltenden Vorschrift richten. Danach kann eine Person durchsucht werden, wenn Tatsachen darauf schließen lassen, daß bei ihr Sachen gefunden werden, die nach dem Polizeigesetz sichergestellt werden können. Dazu bestimmt § 32 PolG die Voraussetzungen, wonach die Polizeibehörden Sachen sicherstellen dürfen, wenn dies erforderlich ist, um eine gegenwärtige Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren oder eine bereits eingetretene Störung zu beseitigen.

Wegen seines Charakters als Vorschrift des Allgemeinen Polizeirechts muß § 28 PolG möglichen speziellen polizeilichen Durchsuchungsbefugnissen nachgehen.

---

[1] Landtags-Drucksache 6/268, Einzelbegründung zu § 16i des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Organisation und die Zuständigkeit der Polizei des Landes NW (jetzt § 28 PolG); Friedrichs, § 15 Nr. 8, lehnte eine selbständige körperliche Durchsuchung aus präventiv-polizeilichen Zwecken nach § 14 pr. PVG mit dem Hinweis auf die für den Rechtseingriff zu weiten Voraussetzungen dieser Norm und damit ab, daß die Durchsuchung als solche eine Maßnahme ist, die nicht zur Abwehr einer Gefahr, sondern nur zur Vorbereitung einer anderen materiellen Maßnahme dienen kann; Kaufmann, Erich, S. 339 ff (340), vertritt die Ansicht, daß nach dem pr. PVG "nur die rechtliche Begründung der Maßnahme, nicht aber ihre Rechtmäßigkeit als Form des unmittelbaren Polizeizwanges streitig sein" konnte.

[2] Drews-Wacke, S. 181

III. Der rechtlich maßgebliche Zweck im Verhältnis der funktionell verschiedenen Mittel zueinander

Im Verhältnis der verschiedenen Durchsuchungsarten zueinander ist trotz der beide Funktionen umfassenden Doppelaufgabe der Polizei eine scharfe Unterscheidung geboten[1], da dies große praktische Bedeutung haben kann. Das wird erklärlich, wenn für eine Durchsuchung im Rechtsmittelverfahren oder im Strafverfahren nach § 113 StGB die Ermächtigungsgrundlage geprüft wird. Bei Maßnahmen, die sich auf das Polizeigesetz stützen, ergeben sich die zulässigen Rechtsmittel grundsätzlich aus der Verwaltungsgerichtsordnung; handelt die Polizei im Bereich der Strafverfolgung, so gelten die §§ 23 ff EGGVG[2].

Das Maß gibt nicht der vom Vollzugsorgan subjektiv gewollte Zweck, es entscheidet vielmehr der objektiv mögliche Zweck[3]. Ergibt es sich, daß für eine Durchsuchung sowohl auf eine Ermächtigungsgrundlage aus dem Polizeirecht als auch aus dem Verfolgungsrecht zurückgegriffen werden kann, so besteht ein Wahlrecht und der Beamte kann sich nach Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten[4] auf die Rechtsgrundlage stützen, die

---

1 Eb. Schmidt, Lehrkommentar StPO II, Vorbem. II 2 zum 8. Abschnitt, Rietdorf/Heise/Böckenförde/Strehlau, PolG § 28 RdNr. 2.

2 Rietdorf/Heise/Böckenförde/Strehlau, PolG, Vorbem. zu §§ 23 bis 38 RdNr. 6.

3 Emmerig, in DVBl. 1958, S. 338 ff (342); die Beurteilung erfolgt nach der Sachlage, wie sie im Zeitpunkt des polizeilichen Handelns erkennbar war.

4 Emmerig, aaO

ihm am meisten fundiert erscheint[1]. Diese Feststellung geht von der Parallelität der in kategorial-unterschiedlichen Zwecken (Gefahrenabwehr - Strafverfolgung) gebundenen Maßnahmen aus und erklärt, daß sich die Eingriffe zur Gefahrenabwehr tatsächlich mit denen der Strafverfolgung überschneiden können[2]. Zum Rechtsweg ist in diesen Fällen zu sagen, daß der eingeschlagene Verfahrensweg nur a u c h begründet zu sein braucht[3].

B. Die effektive Beschaffenheit der Personendurchsuchung im Beziehungssystem der staatlichen zur privaten Rechtssphäre

Durch die besondere Regelung einzelner hoheitlicher Mittel entspricht der Gesetzgeber der rechtsstaatlichen Forderung, Tätigkeiten, die einen Eingriff in die dem Bürger gewährleistete Freiheitssphäre enthalten, möglichst konkret tatbestandlich zu fixieren[4].

---

1 Rietdorf/Heise/Böckenförde/Strehlau, PolG, Vorbem. zu §§ 23 bis 38, RdNr. 5;
z. B. (in Anlehnung an den Fall RGSt 39, 189/192) Durchsuchung nach einer Schußwaffe im illegalen Besitz bei zweifelhafter Gefahr im Verzuge hinsichtlich des strafprozessualen Eingriffs;
vgl. dagegen die von den vorstehenden Autoren aaO zitierte Ministerialentschließung für Bayern über den Vollzug des Polizeiaufgabengesetzes, nach der bei einem Zusammentreffen mehrerer Ermächtigungsgrundlagen im obigen Sinne die Maßnahme nach den Vorschriften der StPO zu treffen ist.

2 RGSt 39, 189 ff (192) und 52, 117 f.

3 OVG Berlin, Urteil vom 11. November 1970, NJW 1971, S. 637

4 Gebot des Vorbehalts des Gesetzes; siehe dazu in der Einführung, S. 3, Fußnoten 2, 3.

Durch den gesetzlichen Begriff der Personendurchsuchung werden normativ Rechtseingriffe erfaßt[1]. Mit dieser Feststellung ist zu verbinden, daß die Gesetze die Begriffe hoheitlicher Machtausübung technisch in dem Sinne gebrauchen, daß ein konkretes amtliches Verhalten, das nach seinen wesentlichen Merkmalen in die Kategorie einer speziell geregelten Maßnahme fällt, nur den darin gültigen Bestimmungen unterstellt ist; die rechtliche Beurteilung nach anderen, insbesondere allgemeineren Vorschriften ist dann nicht zulässig[2].

I. Der räumliche Wirkungsbereich der staatlichen Machtäußerung

Mit dem Begriff der Personendurchsuchung ist der räumliche Wirkungsbereich des hoheitlichen Mittels festgelegt.

Dieser Bereich ist nicht allein nach den tatsächlichen Möglichkeiten, etwas körpernah zu verbergen, abzustecken. Seine Festlegung muß sich neben diesem Hilfspunkt einengend an den von der Verkehrsanschauung unterschiedenen selbständigen Kreisen der Persönlichkeitssphäre orientieren[3]. Entscheidend ist, was die eine oder andere Maßnahme, vom Betroffenen gesehen, "bedeutet"[4].

---

[1] Für die spezielle Bestimmung des § 28 PolG ergibt sich dies aus dem Verhältnis dieser Norm zu § 20 PolG, der Generalklausel, die dieses Merkmal besonders nennt.

[2] Vgl. Ksoll-Küchenhoff-Schöndorf, S. 20 Buchst. c; Rietdorf/Heise/Böckenförde/Strehlau, PolG, Vorbem. zu §§ 23 bis 38, RdNr. 3; Samper, Bay. Polizeiaufgabengesetz, Art. 5, RdNr. 8

[3] Übersichtlich zu den Kreisen Michallek, S. 60

[4] Eb. Schmidt, Lehrkommentar StPO II, § 81 a RdNr. 9

Daraus folgt, daß die Personendurchsuchung zwischen der auf die substantielle Beschaffenheit des Körpers bezogenen Untersuchung[1] und dem möglichen Suchbereich, der in den personenentfernteren, mitgeführten Sachen gebildet wird[2], einzuordnen ist. Daß auch in der Hand getragene Taschen von dem unmittelbaren personalen Raum unterschieden werden[3], beweist die häufige Beobachtung, daß jemand, der ganz sicher gehen will, daß er eine Sache behält, diese unmittelbar am Körper und nicht in einer Handtasche verbirgt[4].

Danach beschränkt sich die Durchsuchung von Personen räumlich auf die Nachforschungen in den am Körper befindlichen Kleidern und an der Körperoberfläche[5] (wie in den Haaren durch Lösen eines Knotens, unter der Achsel durch Hochheben eines Armes, zwischen den Zehen, in der geschlossenen Faust). Demzufolge sind

---

1 Die Regelung für diesen Rechtseingriff befindet sich in der besonderen Bestimmung des § 81 a StPO, begrenzt auf den dort angegebenen Zweck.

2 Objekte der Sachdurchsuchung

3 A. A. zum Teil Michallek, S. 47 f, der zur Abgrenzung der Personaldurchsuchung von der Sachdurchsuchung das Kriterium der "Persönlichkeitsbezogenheit" gebraucht.
Dieses Merkmal muß jedoch als zu wenig vollstreckbar angesehen werden, wie es sich in den Beispielen , die er selbst nennt, verdeutlicht: während die Suche in Hand- und Aktentaschen zur Personendurchsuchung gerechnet wird, soll die Suche in "größeren Koffern" in der Regel Sachdurchsuchung sein.

4 Z. B. der noch unter der Bekleidung getragene Brustbeutel.

5 Zunächst VVPolG zu § 28, Nr. 28.11; außerdem Peters, § 48 V 1; a. A. Dünnebier, in: Löwe-Rosenberg, Strafprozeßordnung, § 102 Anm. 5, der die Durchsuchung der Kleidungsstücke, die der Verdächtige an sich trägt, noch zur Sachdurchsuchung zählt.

zur Vermeidung einer konstruierten Unterscheidung zwischen zulässigem Hineinschauen und unzulässigem Hineingreifen in Körperöffnungen[1] Suchmaßnahmen z.B. im Mund bereits als körperliche Untersuchung anzusehen[2]. Ebenso muß aus der Verkehrsanschauung heraus das Abnehmen eines Verbandes (einschließlich von Bandagen und dgl.) zur Untersuchung gerechnet werden[3].

II. Das Spannungsverhältnis zwischen der hoheitlichen Maßnahme und der Individualrechtssphäre

Das Verhältnis der hoheitlichen Machtäußerung zur Rechtsposition des Betroffenen ist am allgemeinsten dadurch gekennzeichnet, daß das Mittel den individuellen Freiheitsraum des Bürgers berührt. Zugleich wirft die Offenlegung dieses Bereichs genauer die Frage auf, welche konkreten Rechtsgüter mit dem hoheitlichen Vorgehen verletzt werden, da diese Feststellung wegen der positiv-rechtlich verdeutlichten Verschiedenwertigkeit und Verschiedenrangigkeit der Einzelfreiheitsrechte Auswirkung auf den rechtlichen Schutz des Betroffenen haben kann[4]. Je mehr der Eingriff elementare Äußerungen der menschlichen Freiheit berührt, um so sorgfältiger müssen die zur Rechtfertigung vorgebrachten Gründe gegen den grundsätzlichen Freiheitsanspruch des Bürgers abgewogen werden[5].

---

1 So aber Samper, Bay. Polizeiaufgabengesetz, Art.33 RdNr. 2

2 Im Ergebnis ebenso Kaufmann, Erich, S. 103; Dünnebier, in: Löwe-Rosenberg, Strafprozeßordnung, § 102 Anm. 5; Eb. Schmidt, Lehrkommentar StPO II, RdNr. 9 zu § 81 a; a.A. Kern-Roxin, § 33 A II; Kern, in: Neumann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, S. 82; Rietdorf/Heise/Böckenförde/Strehlau, PolG § 28 RdNr.1

3 Wie hier Schiedermair, S. 136; Dzendzalowski, S. 21; Michallek, S. 49

4 Dürig, in: JZ 1957, 169 ff (171)

5 BVerfGE 20, 159 unter Hinweis auf BVerfGE 17, 314

Die Frage nach den konkret betroffenen Rechtsgütern berührt darüber hinaus das Problem der grundsätzlichen Möglichkeit staatlicher Eingriffe in Rechtsgüter, die Grundrechtscharakter haben[1]. Vor allem ist die Offenlegung des personalen Bereichs in Beziehung zu setzen zu der subjektiven Einstellung des Betroffenen zu der ihm im Einzelfall durch die staatliche Maßnahme auferlegten Beschwer.

1. Die rechtliche Definition des Suchbereichs

Für den Ansatz zur Feststellung der betroffenen Rechte muß gelten, daß nicht nur diejenigen rechtlichen Interessen in Frage kommen, auf deren Beeinträchtigung die hoheitliche Tätigkeit in erster Linie gerichtet ist, sondern daß auch die beachtlich sind, die eventuell nur notwendigerweise mitbeeinträchtigt werden.

a) Der Stand der Meinungen

In der Literatur wird angeführt, daß die Durchsuchung einer Person den Raum berührt, der die Würde des Menschen ausmacht[2]. Andere Autoren sehen durch die Personendurchsuchung die körperliche Unversehrtheit verletzt[3], wenn bemerkt wird, durch die Maßnahme werde "immerhin - etwa im Sinne des strafrechtlichen Begriffs der Körperverletzung - das körperliche Wohlbefinden gestört". Auch das Besitz- und Eigentumsrecht wird als durch die Suche in den am Körper getragenen Kleidern verletzt angesehen[4].

---

1 Grundrechte sind gerade nach ihrer geistesgeschichtlichen Entwicklung Abwehrrechte des Bürgers gegen den Staat (BVerfGE 7, 204 f); Leibholz/Rinck, Vorbem. zu Art. 1 bis 19, RdNr. 2.

2 Schiedermair, S. 136.

3 Samper, Bay. Polizeiaufgabengesetz, Art. 33 RdNr. 3

4 Kaufmann, Erich, S. 107, von dem Standpunkt, daß die Durchsuchung der Kleider, die der Betroffene am Leib trägt, gar nicht Durchsuchungen der Person sind, sondern Durchsuchungen von Sachen.

Nach der Auffassung von Münchs[1] scheint der entscheidende Gesichtspunkt die Beeinträchtigung der körperlichen Bewegungsfreiheit zu sein. Schließlich wird von Rietdorf-Heise-Böckenförde-Strehlau[2] ein Teil des gesuchten Wesensgehalts der Rechtsfigur ohne Zögern vorausgesetzt und nur ergänzend hinzugefügt, daß die mit der Durchsuchung unvermeidlich verbundene Beeinträchtigung der Bewegungsfreiheit von den Durchsuchungsvorschriften mit gedeckt sei.

b) Eigene Auffassung

Die Unterschiedlichkeit der Antworten erfordert eine kritische Stellungnahme dazu und die Feststellung der eigenen Ansicht.

Hinsichtlich des Kerns der Durchsuchung ist darauf zurückzugehen, daß sie das Auffinden dem Blick entzogener Gegenstände und Sachverhalte verfolgt, die gerade in den am Körper getragenen Kleidern oder am Körper selbst verborgen sind.

Der umschriebene Bereich ist gekennzeichnet als ausschließlich beherrschte, spezielle Privatsphäre. Insoweit ist er in der absoluten Wertschätzung der Wohnung gleich[3]. Durch den Ausschluß unbeschränkter Einblicke wird er zu einem Rechtsgut konstituiert[4], das allerdings nicht wie die Wohnungsfreiheit selbständig grundgesetzlich geschützt ist; der durch die Personendurch-

---

[1] v. Münch, Art. 2, Abs. 2, Satz 2, RdNr. 54; ebenso Kern, in: Neumann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, S. 81 f

[2] Rietdorf/Heise/Böckenförde/Strehlau, PolG § 28 RdNr. 3; ähnlich Ksoll-Küchenhoff-Schöndorf, S. 116.

[3] Michallek, S. 45 (Individualsphäre)

[4] Die Korrespondenz zwischen dem Ausschluß fremder Einwirkung auf ein individuelles Interesse und dem Rechtsgutcharakter betont vor allem Marx, S. 64, auch Sina, S. 163.

suchung tangierte personale Raum kann wegen der eindeutigen Begriffswahl im Art. 13 GG auch nicht ausdehnend beim Wohnungsrecht subsumiert werden[1].

Als Eingriffsobjekt steht somit in der direkten Richtung das Hauptfreiheitsrecht nach Art. 2 Abs. 1 GG, das als Grundrecht im status negativus die Freiheit auch in ihren unbenannten Erscheinungsformen schützt[2], indem es ein gerichtlich erzwingbares subjektives Recht schlechthin verleiht, mit keiner "nicht obliegenden Verbindlichkeit belastet zu werden"[3]. Die darin liegende Ausweitung des Gesetzesvorbehalts in diesem Interessenbereich[4] entspricht den grundgesetzlichen Absichten zu Art. 2 Abs. 1 GG als eines Auffangrechts zur Abwehr aller aktuell werdenden Gefährdungen der Freiheit, zur Vermeidung von Wertschutzlükken[5].

Ein solcher positiv-rechtlicher Schutz braucht aber für die Durchsuchung von Personen nicht erst geschaffen zu werden, da nach der vorhandenen Rechtslage sowohl im Bereich des verfolgungsrechtlichen Verfahrens (§§ 102 ff StPO) wie im Allgemeinen Polizeirecht (§ 28 PolG) besondere Eingriffsvoraussetzungen normiert sind.

---

1 Zur Unvergleichbarkeit der betroffenen Rechtskreise auch Michallek, S. 163.

2 BVerfG, Urteil vom 16.1.1957, in: JZ 1957, S. 167; aus neuerer Zeit BVerfG, Beschluß vom 11.4.1973, in: NJW 1973, S. 1643.
diese Grundrechtsnorm hat ebenso die Funktion, die Entstehung neuer Libertätsrechte abzusichern, Schulz-Schaeffer, S. 64 f.

3 Maunz, Grundgesetz, Art. 2 Abs. 1 Anm. IV 1 a; BVerfGE 9, 83 ff (88); dasselbe, Urteil vom 30.4.1952; Ksoll-Küchenhoff-Schöndorf, S. 32.

4 Auf Grund der Beschränkung der Rechte aus Art. 2 Abs. 1 GG durch die verfassungsmäßige Rechtsordnung.

5 Dürig, in: JZ 1957, S. 171 (III 4 c)

Dieser Kennzeichnung des Eingriffsobjekts bei Personendurchsuchungen entsprechen aber die Rechtseingriffsbestimmungen in der Literatur nur ungenügend.

Keine ausreichende Berücksichtigung findet das Merkmal der Offenlegung der engeren Privatsphäre in den Ansichten, die durch die Maßnahme das Besitz- bzw. das Eigentumsrecht (Art. 14 GG) verletzt sehen. Während mit Rücksicht auf die besondere Nähe des Suchbereichs zu der Person stets die Gefahr besteht, daß dadurch die Menschenwürde verletzt wird, ist das bei bloßen Eingriffen in das Besitzrecht und den Eigentumsanspruch nur entfernter möglich.

Diejenigen, die ausschlaggebend die Freiheit der Person nach Art. 2 Abs. 2, Satz 2 GG als Eingriffsobjekt betrachten, verkennen den Inhalt dieses Rechts; es erschöpft sich in dem Recht auf körperliche Bewegungsfreiheit[1].

Eine Beeinträchtigung der körperlichen Unversehrtheit hat ebenfalls auszuscheiden, da bereits zu der weitesten Form der Verletzung der körperlichen Unversehrtheit, die körperliche Mißhandlung durch Beeinträchtigung des Wohlbefindens, eine unangemessene üble Behandlung gehört[2]. Das ist aber bei der räumlichen Erstreckung der Durchsuchungshandlung - wie sie oben bestimmt worden ist - nicht anzunehmen. Es scheitert darüber hinaus eine analoge Berücksichtigung[3] des zur körperlichen Unversehrtheit vorhandenen speziellen Freiheitsgrundrechts (Art. 2, Abs. 2, Satz 1 GG) an dem insoweit klaren Wortlaut der ver-

---

[1] H. M., z. B. von Mangoldt-Klein, Art. 2 Anm. VI; v. Münch, Art. 2, RdNr. 51; Maunz, Grundgesetz, RdNr. 49 zu Art. 2, Abs. 2

[2] Allgemeine Ansicht, z. B. Schönke-Schröder, § 223 RdNr. 3, 4; Dreher, Eduard, § 223 Erl. 2 A; Leipziger Kommentar, Strafgesetzbuch, § 223 RdNr. 6-9

[3] Prinzipiell ist im Interesse der Rechtssicherheit dieser - verfassungsnähere - Weg einzuschlagen; vgl. Dürig, in: Maunz, Grundgesetz, Art. 2, Abs.1 RdNr. 10 f; Schulz-Schaeffer, S. 66

fassungsrechtlichen Norm[1].

Zu indifferenziert im Hinblick auf das System der Grundrechtsnormen ist die Auffassung, der von der Personendurchsuchung offengelegte Bereich mache die Menschenwürde aus. Sie läßt immerhin unmittelbar erkennen, daß mit der Beeinträchtigung der Rechte aus Besitz und Eigentum oder allein der körperlichen Bewegungsfreiheit die personale Störung nicht erschöpfend erfaßt wird.

c) Zusammenfassung

Für diesen Untersuchungssektor ist damit festzuhalten:

Das wesentliche Merkmal der Personendurchsuchung ist auf Offenlegung der unmittelbar den Menschen umgebenden Geheimsphäre gerichtet, die sich durch eine ausschließliche persönliche Beherrschung grundsätzlich der staatlichen Ausforschung entgegenstellt; eine Freiheitsbeschränkung kommt nur als Mittel zum eigentlich verfolgten Eingriff in Betracht.

Da sich in der Hauptangriffsrichtung staatliche Nachforschungen in diesem besonderen Bereich nicht durch eine Spezialnorm der Grundrechte abwehren lassen, muß gegen Personendurchsuchungen das als Grundrecht ausgestaltete Hauptfreiheitsrecht nach Art. 2, Abs. 1 GG in Anspruch genommen werden[2]. Diese Rechtsüberzeugung verdeutlicht sich in der eigenen Kodifizierung der Personendurchsuchung im neuen Polizeige-

---

[1] Ebenso Michallek, S. 41

[2] Das verkennt auch das Landgericht Berlin, NJW 1971, S. 620, das bei der Durchsuchung eines bereits Festgenommenen (neben dem Eingriff in die Würde des Menschen) merkwürdigerweise noch einen Eingriff in die Freiheit der Person nach Art. 2, Abs. 2 Satz 1 GG annimmt.

setz NW[1], das die auf die Beschränkung der körperlichen Bewegungsfreiheit gerichteten Maßnahmen (§ 25 Ingewahrsamnahme; § 23 Anhalten von Personen) und die auf die Beeinträchtigung der Wohnungsfreiheit zielende Durchsuchung von Räumen nach § 30 PolG selbständig danebenstellt.

Unter dem Gesichtspunkt des Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG ist bei der Durchsuchung von Personen besonders daran zu denken, daß sie die Würde des Menschen verletzen kann[2]. Das drückt konkret die Klausel des § 28 Abs. 2 PolG aus[3], daß weibliche Personen nur von Frauen durchsucht werden dürfen. Ohne daß dies eine ausdrückliche gesetzliche Regelung erfahren hat, ist aus dem Gedanken des Art. 1 Abs. 1 GG gerechtfertigt zu fordern, daß die Durchsuchung eines Mannes nur von einem Mann durchgeführt wird. Von der sich aus diesen Teilaspekten ergebenden Regel, daß Personen von Personen gleichen Geschlechts oder einem Arzt durchsucht werden müssen, ist nur der notstandsmäßige Fall auszunehmen, daß eine Lebensgefahr sofort die Suche erzwingt.

Das Hauptfreiheitsrecht des Art. 2 Abs. 1 GG gewährt gegen staatliche Nachforschungen demnach keinen ausschließlichen, sondern zu den sich im Einzelfall überschneidenden Rechten aus Eigentum, Besitz und körperlicher Bewegungsfreiheit einen zusätzlichen Schutz.

2. Die grundsätzliche Möglichkeit zu Eingriffen in die relevanten Rechte

Gegenüber den vorstehenden rechtlichen Eingriffsobjekten ist trotz des Ausspruchs "unverletzlicher Menschenrechte" im übergeordneten Art. 1 Abs. 2 GG und trotz der zur körperlichen Bewegungsfreiheit besonders

---

[1] vgl. oben S. 13 (II.)

[2] VVPolG zu § 28 Nr. 28.2; § 18 Abs.1 PVG Rhpf. nimmt diesen Gedanken in den Gesetzestext selbst auf.

[3] Vgl. für den Eingriff der "Untersuchung", § 81 d StPO.

erklärten Unverletzlichkeit grundsätzlich die Möglichkeit gegeben, in diese Rechte mit hoheitlichen Mitteln einzugreifen. Art. 1 Abs. 2 GG meint nach herrschender Auffassung nnr den dem Wertgehalt des Art. 1 entsprechenden materiellen Menschenrechtsgehalt der Einzelrechte, an dem jede staatliche Tätigkeit scheitert; im übrigen lassen die Einzelrechte einen sozialen Spielraum, der zur staatlichen Verfügungsmacht steht[1].

a) Das Maßgebot

In jedem Fall ist das verfassungskräftige Übermaßverbot einzuhalten[2].

Dabei ist auch dort, wo das Gesetz dem Anschein nach ein hoheitliches Recht begründet, eine Maßnahmen unmittelbar vorzunehmen, daran zu denken, daß das amtliche Vorgehen grundsätzlich auf der Anordnung aufzubauen hat, daß der Betroffene durch eigenes Handeln den verfolgten hoheitlichen Zweck sicherstellt. Das will für die polizeilichen Durchsuchungsbefugnisse heißen, daß vor der amtlichen Vornahme der Suche allgemein zunächst die Person aufzufordern ist, die körperliche Geheimsphäre selbst offenzulegen.

Diese Auffassung findet in der Literatur soweit ersichtlich keine überzeugende Anerkennung. Diese Art des Vorgehens wird angedeutet von Drews-Wacke[3], die der Polizei das Recht zugestehen, Taschen umzudrehen, "wenn der Betroffene dies nicht freiwillig selbst vornimmt". Eb. Schmidt[4] rechnet bei der Durchsuchung von Unverdächtigen (§ 103 StPO) eine besondere Aufforderung zu den Dienstobliegenheiten durchsuchender Beamter ohne

---

1 An Stelle vieler: Maunz, Grundgesetz, Art. 1 Abs. 2 RdNr. 73 ff (79, 80)

2 v. Münch, Art. 2 RdNr. 54; Michallek, S. 171

3 Drews-Wacke, § 11 Nr. 6

4 Eb. Schmidt, Lehrkommentar StPO II, § 103 RdNr. 10

Auswirkung auf die Rechtmäßigkeit. Allenfalls wird das Erfordernis mit der gebotenen Bestimmtheit noch von Michallek[1] gefordert.

Indessen kennzeichnet grundsätzlich nur ein solches Verhalten der hoheitlichen Organe die rechtsstaatliche Handhabung öffentlicher Gewalt, die in erster Linie auf eine der staatlichen Anordnung entsprechende Entschließung des Bürgers zielen muß[2]. Diese Art genügt allein dem vorgeordneten und im § 21 Satz 2 PolG besonders zum Ausdruck gebrachten Verhältnismäßigkeitsgebot.

b) Die ergänzenden rechtsstaatlichen Anforderungen

In diesem Zusammenhang ist einzubeziehen, daß die aus dem Rechtsstaatsprinzip folgenden Grundsätze der justizförmigen, pfleglichen und zweckvollen Gestaltung der hoheitlichen Eingriffstätigkeit zu befolgen sind[3].

Was darunter verstanden werden muß, kann am besten mit einer Bestimmung der österreichischen Strafprozeßordnung (§ 142 Abs. 1)[4] verdeutlicht werden, wonach Personendurchsuchungen stets "mit Vermeidung alles unnötigen Aufsehens, jeder nicht unumgänglich nötigen Belästigung oder Störung der Beteiligten, mit möglichster Schonung ihres Rufes und ihrer mit dem Gegenstand der Untersuchung nicht zusammenhängenden Privatgeheimnisse, sowie mit sorgfältigster Wahrung der Schicklichkeit und des Anstandes vorzunehmen" sind.

---

[1] Michallek, S. 78 unter Berufung auf Müller, in: Müller-Sax, StPO § 102 Anm. 8 und Vorbem. 4a, 2 vor § 94

[2] Ähnlich Denninger, S. 39; hierzu sind Ausnahmen z.B. aus Eigensicherungsgründen durchaus möglich.

[3] Kleinknecht, Einleitung, 7 A bis C

[4] Wiedergegeben bei: Michallek, S. 146

3. Die subjektiven Bedingungen beim Rechtsgutträger

Zu einem Durchsuchungseingriff gehört, daß die die Rechtssphäre des Bürgers tangierende staatliche Tätigkeit ohne Einwilligung des Rechtsgutträgers vorgenommen wird. Das läßt sich am deutlichsten aus den Motiven zum III. Entwurf der Strafprozeßordnung und zum Entwurf des dazu vorgesehenen Einführungsgesetzes entnehmen[1], wo es zu § 96 Abs. 1 (jetzt § 105 Abs. 1 StPO) heißt: Daß eine Durchsuchung auch ohne richterlichen Befehl vorgenommen werden darf, wenn der Rechtsinhaber sich ihr freiwillig unterwirft, erscheint selbstverständlich und ist in dem Entwurf deshalb nicht noch ausdrücklich ausgesprochen worden.

a) Dispositionsbefugnis

Diese Ausformung des Durchsuchungsbegriffs deutet darauf hin, daß auf das hinter der Norm stehende, gewährleistete Grundrecht verzichtet werden kann[2]. Das könnte immerhin als ein Widerspruch zu Art. 1 Abs. 2 GG, der von "unveräußerlichen Menschenrechten" spricht, gesehen werden, da dieses Wort auf eine Unverfügbarkeit hinweist; und diese Klausel würde erfordern, daß zwischen Menschenrechten und Bürgerrechten unterschieden wird, wenn man ein bestimmtes Recht auf seine Verzichtbarkeit zu untersuchen hat.

---

[1] Reichstags-Drucksache, II. Legislaturperiode, II. Session 1874, Nr. 5 A;
im Polizeigesetz wird dieses Merkmal im Zusammenhang mit der Befugnisregelung zum Betreten und Durchsuchen von Wohnungen (§ 30) ausdrücklich erwähnt; vgl. Rietdorf/Heise/Böckenförde/Strehlau, PolG § 30 RdNr. 11.
Zu dieser Voraussetzung auch Michallek, S. 30; Geerds, in: GA 1965, S. 323; Samper, Bay. Polizeiaufgabengesetz, Art. 5 RdNr. 2, 3.

[2] Marx, S. 64: "Eine bekannte Folge der Rationalität der Rechtsgüter ist die Möglichkeit eines rechtlich beachtlichen Verzichts des Rechtsgutinhabers".

Jedoch ist davon auszugehen, daß die Bezeichnung "unveräußerlich" nur für das jeweilige Recht als solches, d. h. in seiner Substanz gilt, nicht auch für seine Geltendmachung im Einzelfall[1]. Davon unberührt bleibt die Irrelevanz des Einverständnisses bei der Aufdeckung des Unbewußten des Menschen mit staatlichen Eingriffen[2].

Andererseits muß mit Rücksicht auf das grundsätzlich antipodisch gestaltete Verhältnis zwischen Bürger und Staatsgewalt eine Vermutung dahin zugrunde gelegt werden, daß der von einer Durchsuchung Betroffene in sie nicht einwilligt[3].

b) Die Voraussetzungen einer Einwilligung

Ist - wie bisher ausgeführt - für den Terminus der Personendurchsuchung das Merkmal des mangelnden Einverständnisses[4] konstitutiv, dann müssen wegen der grundsätzlich anerkannten Verzichtbarkeit die Umstände aufgezeigt werden, die die Qualifizierung einer Maßnahme als Durchsuchungseingriff ausschließen, d.h. die eine rechtlich wirksame Einwilligung ausmachen.

---

1 H. M., Hamann/Lenz, Art. 1 Abs. 2 Erl. Nr. 8; von Mangoldt-Klein, Art. 1 Anm. IV 2.

2 Z. B. die ausdrückliche Rgelung des § 136 a Abs. 3 StPO und BGHSt 5, 332 zur Anwendung des Lügendetektors - Der verfassungsrechtliche Grund ist darin zu sehen, daß dieses Vorgehen die Menschenwürde als solche berührt, zu deren Schutz der Staat gem. Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG eine objektive Verpflichtung hat (Maunz, Grundgesetz, Art. 2 Abs. 1 RdNr. 36)

3 Schmidt-Bleibtreu/Klein, Vorbem. vor Art. 1, Nr. 1

4 D. h. entgegengesetzter oder fehlender Wille des Betroffenen; vgl. Geerds, in: GA 1965, S. 323

Hierbei ist die Schwierigkeit zu überwinden, daß die Willensbeschaffenheit des Betroffenen eine ganz unterschiedliche Form haben kann. Gewöhnlich wird der Betroffene einer Durchsuchungsanordnung nachkommen, sei es, daß er z.B. seine Taschen selbst umdreht oder stillschweigend duldet, daß in die Kleidung hineingegriffen wird. In anderen Fällen bekundet er auf eine entsprechende Frage des Vollzugsbeamten hin sein Einverständnis mit der Maßnahme durch eine Bemerkung. Schließlich sind Fälle zu erwähnen, wo der Betroffene sich nicht fügt, so daß sein Widerstand ausgeschaltet werden muß.

Eine rechtlich wirksame Einwilligung ließe sich schon annehmen, wenn der Betroffene nichts gegen eine Durchsuchung einwendet. Jedoch kann dieses formale Kriterium nicht entscheidend sein, da der Bürger generell davon ausgehen wird, daß der Beamte die gesetzlich zu einem Eingriff erforderlichen Voraussetzungen vorher geprüft und ihnen zufolge erst das (möglicherweise beleidigende) Ansinnen[1] gestellt hat. Deshalb muß es maßgeblich auf die Willenslage des Betroffenen vor der hoheitlichen Anordnung bis zum Zeitpunkt der Maßnahme ankommen[2].

Nach allem ist zu beachten, daß ein bloßes Geschehenlassen keine Einwilligung ist[3]. Es müssen positive autonome Äußerungen für ein Einverständnis vorliegen.

---

[1] vgl. § 193 StGB

[2] Samper, Bay. Polizeiaufgabengesetz, Art. 5, RdNr.3

[3] Kaufmann, Erich, S. 98

C. Die polizeilichen Mittel in der Stufung des gesetzlichen Maßnahmen-Katalogs

Entsprechend der Verschiedenheit der Rechte in der sozialen Wertschätzung stufen die Gesetze im jeweiligen Mittel-Katalog die hoheitlichen Maßnahmen, indem sie von einer Basisvorschrift aus die Voraussetzungen für einzelne Maßnahmen enger bestimmen.

I. Die strafprozessuale Befugnis[1]

Der Mittel-Katalog der Strafprozeßordnung basiert auf deren § 163, nach dem die Behörden und Beamten des Polizeidienstes Straftaten zu erforschen und alle keinen Aufschub gestattenden Anordnungen zu treffen haben, um die Verdunkelung der Sache zu verhüten. Darauf bauen die Ermächtigungen zu den Rechtseingriffen nach den §§ 102 ff StPO auf.

1. Voraussetzungen bezogen auf den Rechtsbruch

Trotz unglücklicher Formulierung des § 163 StPO ist aus dieser Norm auszugliedern, daß Grundlage aller verfolgungsrechtlichen Tätigkeit der Straftat-Verdacht ist. Diese Voraussetzung, die sich an den für die Staatsanwaltschaft bei Einleitung eines Ermittlungsverfahrens eingreifenden § 152 Abs. 2 StPO anlehnt, hat logischerweise ebenso für die Behörden und Beamten des Polizeidienstes zu gelten[2]. Insoweit reichen noch notdürftige, ungeprüfte Anzeichen aus.

Für den Durchsuchungseingriff setzt § 102 StPO weiter voraus, daß ein substantiierter Anhalt für eine Straftat vorhanden ist, daß eine Gesetzesverletzung

---

[1] Entsprechend für das Mittel aus dem Ordnungswidrigkeitenrecht

[2] Geerds, in: GA 1965, S. 321; Dünnebier, in: Löwe-Rosenberg, Strafprozeßordnung, § 102, Anm. 1; Eb. Schmidt, Lehrkommentar StPO II , § 102 RdNr. 8 f

im Bereich einer gewissen Wahrscheinlichkeit liegt[1]. Noch darüber hinausgehend genügen für § 103 StPO nur Anhaltspunkte, soweit schon eine bestimmte Person, der Beschuldigte, vorhanden ist, gegen den Verfolgungsmaßnahmen durchgeführt werden.

2. Die Voraussetzungen bezogen auf die in Anspruch zu nehmende Person

Die §§ 102 ff StPO spezialisieren den weitgespannten Auftrag des Verfolgungsorgans gem. § 163 Abs. 1 StPO auch in Richtung auf personen-bezogene Voraussetzungen.

a) Verdachtsintensität des § 102 StPO

Aus der Bestimmung des § 102 StPO, daß sich die Maßnahme gegen denjenigen richten darf, der als Täter oder Teilnehmer einer Straftat verdächtig ist, ist zu folgern, daß eine gewisse Wahrscheinlichkeit bestehen muß, daß gerade die in Anspruch zu nehmende Person mit der sich anzeigenden Straftat in Verbindung steht. Hier muß die Wahrscheinlichkeit, daß die besonderen Umstände eine bestimmte Person als Straftäter ausweisen, größer sein, als die Wahrscheinlichkeit, daß sie irrelevant sind[2]. Indessen ist die Verdachtsintensität nicht die gemäß §§ 170, 112 (überwiegende Wahrscheinlichkeit der Verurteilung).

In der Feststellung des erforderlichen Tatverdächtigen kann es sich (wie beim Tatverdacht) nicht um eine Ermessensentscheidung des Polizeibeamten handeln[3], ohne aus dem Auge zu verlieren, daß die Feststellung im Einzelfall häufig schwierig ist.

---

[1] Hoffmann, in: Die Polizei 1969, S. 12 f.
[2] Müller-Sax, StPO, § 152 Erl. 3 b.
[3] Geerds, in: GA 1965, S. 327

Das sieht auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wenn - wie in einer Entscheidung zu § 81 a StPO[1] - erklärt wird: Es läßt sich nicht abstrakt beschreiben, in welcher Situation genügend tatsächliche, auf eine bestimmte Person weisende Verdachtsgründe vorliegen; entscheidend ist, daß der bestehende Grad des Tatverdachts die Maßnahme rechtfertigt, d. h., unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Freiheitsvermutung muß die Verhältnismässigkeit zwischen dem Eingriff und dem Ziel der Strafverfolgung gewahrt sein[2].

b) Inanspruchnahme eines Nichtverdächtigen

Im notstandsähnlichen Ausnahmefall[3] kann gem. § 103 StPO eine Person auch dann in Anspruch genommen werden, wenn sie selbst nicht mit einer Straftat in Verbindung steht. Es müssen dann konkrete Spuren im Zusammenhang mit der strafprozeßrechtlichen Verfolgung eines anderen in seinen Rechtsbereich hineinlaufen.

II. Die Bestimmung des Allgemeinen Polizeirechts

Der Mittel-Katalog des Allgemeinen Polizeirechts basiert auf § 20 PolG, der zu Rechtseingriffen im Rahmen des Auftrags nach § 15 Abs. 1 PolG eine im Einzelfall bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung verlangt. Darauf baut zur Erhöhung des Schutzes der speziellen Rechtssphäre die Bestimmung über das Mittel der Personendurchsuchung, § 28 PolG, mit einengenden Voraussetzungen auf.

---

1 BVerfGE 16, 200

2 Eine Definition des Begriffs des Beschuldigten s. BGHSt 10, 12

3 Michallek, S. 52

Zum Nachteil der Verständlichkeit werden durch die darin vorgenommene Verweisung auch in dieser Ermächtigungsnorm mehrere Feststellungsebenen miteinander verquickt.

1. Die Gefahrenlage im Hinblick auf die Objekte des polizeilichen Auftrags

Indem die Vorschrift des § 28 PolG das Erfordernis der Wahrscheinlichkeit aufstellt, daß Gegenstände, die eine gegenwärtige Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung darstellen und deswegen in hoheitlichen Gewahrsam genommen werden können (§ 32 PolG), bei einer bestimmten Person gefunden werden, impliziert sie, daß zunächst Tatsachen vorliegen müssen, die im Rahmen eines konkreten Vorganges überhaupt auf das Mitführen solcher Gegenstände hinweisen, so daß ein in den Begriffen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung einbezogenes Schutzobjekt als gefährdet angesehen werden kann.

2. Die personelle Pflichtigkeit

Aus dem Gedankenschluß im vorstehenden Sinne hinsichtlich der objektbezogenen Gefahrenlage ist bereits klargestellt, daß für jeden Durchsuchungseingriff (formal getrennt neue) Tatsachen hinzukommen müssen, die die Folgerung zulassen, daß gerade die zu dem Rechtseingriff heranzuziehende Person die zugriffstauglichen Gegenstände bei sich führt.

Dadurch sind kollektive Maßnahmen von diesem Rechtssatz ausgeschlossen.

Der letzte Gesichtspunkt läßt noch daran denken, eine Durchbrechung der rechtlichen Grenzen des § 28 Abs. 1 Buchst. b PolG durch eine Interpolation der Vorschriften über die Inanspruchnahme des Nichtstörers (§§ 22 PolG in Verb. 19 OBG) zu rechtfertigen. Das Polizeige-

setz stellt nämlich in seinem § 22 fest, daß auf die Befugnisse der Polizeibehörden im übrigen die §§ 16 bis 25 OBG entsprechende Anwendung finden. Während das Gesetz prinzipiell die Heranziehung einer Person zur Störungsverhinderung bzw. -beseitigung von ihrer Verantwortlichkeit im Sinne der Verhaltens- und Zustandshaftung (§§ 16 - 18 OBG) abhängig macht, sieht es für Ausnahmefälle wegen der Bedeutung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung für das Gemeinwesen[1] ebenso vor, daß bei einer gegenwärtigen Gefahr auch ein Nichtverursacher mit Rechtseingriffen überzogen werden kann (§ 19 OBG). Zuerkennt man nun einer Person, die nicht konkret "verdächtig" ist, den Status eines Nichtstörers[2], dann könnte die auf ihn bezogene Vorschrift, die den Charakter einer Überbrückung und Lückenschließung hat, von dem Erfordernis des besonderen Gefahrengrades noch abgesehen, kollektive Maßnahmen rechtfertigen.

Die Anwendbarkeit der Grundsätze des § 19 OBG setzt aber voraus, daß der materielle Inhalt des § 28 Abs.1 Buchst. b PolG den erforderlichen Raum gibt. Das wäre nur der Fall, wenn die Vorschrift die Richtung des polizeilichen Handelns, den Adressaten, selbst nicht bezeichnete. Diese Richtung ist aber in § 28 durch die Formulierung "Tatsachen, daß bei ihr Gegenstände gefunden werden" eindeutig bestimmt; d. h., § 28 Abs.1 Buchst. b PolG regelt als Spezialgesetz mit der daraus folgenden Ausschließlichkeit die Pflichtigkeit selbst.

In diesem Zusammenhang ist zu bemerken, daß aus der inneren Verbindung von § 28 PolG zu § 32 des Gesetzes, der die Beschlagnahme von Sachen unter den Vorbehalt stellt, daß die Abwehr der Gefahr auf andere Weise

---

[1] Einwag/Schoen, § 16 RdNr. 1

[2] In Lagen, wo ein Unvermögen der Polizei zur Abwehr einer Gefährdung gegeben ist (Samper, Bay. Polizeiaufgabengesetz, Art. 9; Dietel-Gintzel, Allg. Verwaltungs- und Polizeirecht, § 9 V; Rietdorf/Heise/Böckenförde/Strehlau, OBG § 19 RdNr. 4)

nicht möglich sein darf, folgt, daß das Mittel der Personendurchsuchung das Übermaßverbot (den Grundsatz der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit[1]) besonders zu beachten hat, indem eine sorgfältige Prüfung verlangt wird, ob andere, insbesondere den Betroffenen weniger beeinträchtigende Maßnahmen in Frage kommen[2].

3. Exkurs

Mit Rücksicht auf die komplexe Abfassung des § 28 Abs. 1 Buchst. b PolG, die in der praktischen Anwendung der Ermächtigungsnorm Schwierigkeiten mit sich bringen kann, ist folgendes vereinfachendes Erkenntnisverfahren für den aktuellen Entschluß zu einer Personendurchsuchung einzuschlagen:

Im Ausgangspunkt sind aus einem bestimmten Lebensvorgang diejenigen Gegenstände abzuleiten, die zunächst für die Gefährdung eines der in den Begriffen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung einbezogenen Schutzobjekte in Frage kommen, und die - ihre Existenz unterstellt - ausgerichtet auf den Zeitpunkt der Durchführung des Rechtseingriffs nach der zeitlichen Dringlichkeit in ihrer Wirkung entweder bereits eine Störung oder doch eine gegenwärtige Gefahr begründen. Dann sind die Tatsachen zu ermitteln, die darauf schließen lassen, daß die Gegenstände überhaupt mitgeführt werden, um weiter bzw. gleichzeitig festzustellen, inwieweit diese Hinweise schließlich eine bestimmte Person bezeichnen.

---

[1] Dietel-Gintzel, Allgemeines Verwaltungs- und Polizeirecht, § 8 VI.

[2] Rietdorf/Heise/Böckenförde/Strehlau, PolG § 32 RdNr. 6

III. Unterschiedliche Effizienz des hoheitlichen Mittels nach Strafverfolgungsrecht und Allgemeinem Polizeirecht?

In der Praxis ist zuweilen festzustellen, daß eine Neigung besteht, verfolgungsrechtliche Schranken dadurch zu überwinden, daß man hinsichtlich eines bestimmten, zu erreichenden Erfolges auf das (vermeintlich weitere) Polizeirecht ausweicht[1].

Vergleicht man die Voraussetzungen für die hier interessierende Durchsuchung von Personen nach §§ 102 ff StPO und § 28 Abs. 1 Buchst. b PolG, können solche Auffassungen hierin in Ansehung desselben sicherzustellenden Gegenstandes keine Unterstützung finden.

Zusammenfassung zum 1. Abschnitt mit einer Präzisierung der Untersuchungsansätze in den Einsatz-Fallgruppen

Damit kann die Darstellung der allgemeinen rechtlichen Verfassung der Personendurchsuchung abgeschlossen werden. Als dogmatische Grundlage ist zusammenfassend festzustellen:

Durch den Begriff der Personendurchsuchung wird die räumliche Erstreckung der staatlichen Machtäußerung auf den Bereich festgelegt, der zwischen der auf den inneren Körper bezogenen Untersuchung und der Sphäre liegt, die in den von der Person mitgeführten Sachen gebildet wird.

Der Begriff entscheidet gleichzeitig, daß als betroffenes Recht neben den Ansprüchen aus körperlicher Bewegungsfreiheit und Eigentum bzw. Besitz das rechts-

---

[1] Siehe Witkowski, in: Die Polizei 1968, S. 118

ethisch erforderliche, grundrechtlich unbenannte Recht auf Wahrung der die Person umgebenden engsten Geheimsphäre anzusehen ist.

Die Offenlegung dieser Sphäre durch Suchmaßnahmen stellt grundsätzlich einen hoheitlichen Eingriff dar, der somit des Rückhalts in einer Ermächtigungsgrundlage bedarf. Für eine den Eingriffscharakter beseitigende Einwilligung des Rechtsgutinhabers ist auf die Willenslage des Betroffenen vor der hoheitlichen Anordnung abzustellen.

Soweit personale Durchforschungen Rechtseingriffe darstellen, sind sie dem verfassungskräftigen Übermaßverbot unterstellt.

Die gesetzliche Verwendung des Begriffs der Personendurchsuchung verlangt schließlich mit Rücksicht auf den unterschiedlichen Rechtsmittelweg und die Verschiedenartigkeit der Ermächtigungsgrundlagen eine Trennung der Verfolgungsdurchsuchungen (§§ 15 Abs. 2 PolG, 163, 102 ff StPO bzw. §§ 15 Abs.2 PolG, 53 OWiG in Verb. mit 102 ff StPO) von den präventivpolizeilichen Sucheingriffen (§§ 15 Abs. 1, 28 PolG). Die Konsequenz aus dieser Feststellung hinsichtlich des zum Untersuchungsgegenstand erhobenen hoheitlichen Vorgehens gegen das Mitführen bestimmter Gegenstände im Zugang zu öffentlichen Veranstaltungen und Einrichtungen ist, daß die Gegenstände entweder speziell (verfolgungsrechtlich) als Beweismittel bzw. vermögenswerte Einziehungsobjekte mit einem strafbewehrten Gefährdungs- bzw. Verletzungstatbestand oder allgemein (polizeirechtlich) mit einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung in Verbindung stehen, so daß sich nach dieser Bestimmung unterschiedliche Motive (= materiell berechtigende Einsatzgründe) ergeben können, an die sich jeweils die formell berechtigenden Bestimmungen für den Rechtseingriff anzuschließen haben.

2. Abschnitt

DIE POLIZEILICHEN DURCHSUCHUNGEN VON PERSONEN BEIM ZUTRITT ZU ÖFFENTLICHEN VERANSTALTUNGEN

Wenn man auch nicht sagen kann, daß jede öffentliche Veranstaltung[1] polizeilich die Besorgnis begründet, daß Rechtsverletzungen größeren Umfanges vorkommen, dann sind hiervon gegenwärtig jedoch zwei Veranstaltungsarten auszunehmen: Die Fußballveranstaltungen und die Veranstaltungen nach dem Versammlungsrecht. Sie lösen bei den beteiligten Personen allzu häufig Emotionen aus, die zu Körperverletzungen und Sachbeschädigungen führen.

Dabei heben sich die Fälle heraus, in denen die Rechtsverletzungen durch den Mißbrauch von gefährlichen Gegenständen herbeigeführt werden[2].

Damit stehen die für die Sicherheit und Ordnung bei den Veranstaltungen verantwortlichen Organe oft vor der Entscheidung, Personenkontrollen nach gefährlichen Gegenständen bereits beim Zutritt zu den Veranstaltungsräumen anzusetzen.

---

[1] Zum Begriff der öffentlichen Veranstaltung siehe oben, S. 3 (Fußnote 2).

[2] Siehe Einführung, B 1 a)

1. Unterabschnitt

Der Polizeieinsatz gegen Besucher von Fußballveranstaltungen

Der Polizeieinsatz im Eingang zu Fußballstadien gründet in tatsächlicher Hinsicht in der Feststellung, daß eine nicht unbedeutende Zahl von Veranstaltungsbesuchern die Spielstätten mit Schlachtfeldern verwechselt[1], indem sie sich wie dort bewaffnet. Womit man hier rechnen muß, reicht von Holzknüppeln bis zu Schlagringen, Metallketten und selbst Totschlägern. Aus dem Arsenal gefährlicher Gegenstände können insoweit nur Schußwaffen ungenannt bleiben. Immer wieder ist zu beobachten, daß bei geographisch nahe zusammenliegenden Vereinen Gruppen von Rowdies in der Absicht auf den Platz des gastgebenden Vereins ziehen, um dort mit Körperverletzungen und Sachbeschädigungen den Ablauf der Veranstaltung zu stören.

A. Das Mitführen gefährlicher Gegenstände durch Veranstaltungsbesucher als materiell berechtigender Einsatzgrund

Wenn die Polizeibehörden angesichts der Ausgangslage körperliche Suchmaßnahmen zum Zwecke der Sicherstellung der Gegenstände durchführen, kann die rechtliche Begründung zunächst in der verfolgungsrechtlichen Bestimmung, insbesondere § 15 Abs. 2 PolG in Verb. mit § 163 StPO, zur Auffindung von Beweismitteln für Rechtsbrüche bzw. von Einziehungsgegenständen zu finden sein[2].

---

[1] Westf. Nachrichten v. 17.9.1973

[2] Vgl. oben, 1. Abschnitt, A I und Zusammenfassung, S. 37 f

Das spricht auch aus der amtlichen Begründung zum Waffengesetz, in dessen bundesrechtlicher Neuschaffung[1] der Polizei im Kampf gegen den Mißbrauch gefährlicher Gegenstände "eine außerordentliche praktische Hilfe bereitgestellt" werden sollte[2].

Ohne Rücksicht auf diesen dem Anschein nach vorrangigen Weg zur rechtlichen Begründung polizeilicher Suchmaßnahmen sind die Sachverhalte um die materielle Ausrüstung der Veranstaltungsbesucher ebenso unter die präventiv-polizeiliche Aufgabe gem. § 15 Abs. 1 PolG zu subsumieren.

I. Die Tatbestände zur Begründung eines repressiven Vorgehens

Die hervortretende Möglichkeit, gegen Veranstaltungsbesucher aus Rechtsverletzungen nach dem Waffengesetz (repressiv) vorzugehen, ergibt sich im Einzelnen vornehmlich daraus, daß bei den Personen vorzufindende Gegenstände schlechthin verboten sind, andererseits öffentliche Veranstaltungen mit dem Verbot des Führens gefährlicher Gegenstände besonders abgesichert sind. Die von diesen waffenrechtlichen Bestimmungen bezeichneten Gegenstände kommen im Falle des Rechtsburchs als beschlagnahmefähige Beweismittel bzw. Einziehungsgegenstände in Betracht.

---

[1] Waffengesetz vom 19. September 1972 (BGBl. I S. 1797) unter Änderung des Grundgesetzes (31. Änderungsgesetz vom 28.7.1972) durch Einfügen einer Nr. 4 a in Art.74 GG; letzte Änderung des WaffG durch EGStGB v. 2.3.1974 (BGBl. I S. 589).

[2] Dr. Schneider, Berichterstatter des Innenausschusses, in der 195. Sitzung des Deutschen Bundestages, 6. Wahlperiode (Sitzungsprotokoll vom 22.6.1972, S. 11434).

1. Das Verbot nach § 37 WaffG

Nach § 37 Abs. 1 Nr. 7 WaffG ist es verboten, über Stahlruten[1], Totschläger[2] oder Schlagringe[3] auch nur die tatsächliche Gewalt auszuüben.

Unter dieser Handlungsbeschränkung läuft die Vorschrift praktisch auf ein allgemeines Besitzverbot hinaus; Ausnahmen sind nur in den eng gefaßten Grenzen der Abs. 2 bis 4 des § 37 WaffG vorgesehen[4].

Insoweit hat das neue Waffengesetz im Interesse der Inneren Sicherheit den Tatbestand eines illegalen Besitzes geschaffen[5]. Das damit ausgedrückte Herrschaftsverhältnis ist dem aus dem strafrechtlichen Gewahrsamsbegriff bekannten gleichsetzbar. Die Ausübung der tatsächlichen Gewalt[6] umfaßt vor allem das Tragen und andere Formen des Beisich-Habens eines gefährlichen Gegenstandes[7].

---

1 Stahlruten sind Stahlspiralen, die zusammengeschoben werden können und im allgemeinen mit einem Metallkopf versehen sind.

2 Totschläger sind Stahlstäbe, die mit Leder, Kunststoff usw. überzogen und mit einem Metallkopf, gelegentlich mit mehreren Metallköpfen versehen sind; sie sind im Unterschied zu den Stahlruten nicht zusammenschiebbar (Apel-Lötz, § 18 Anm. 2 i).

3 Auf eine Beschreibung der Schlagringe kann verzichtet werden, da diese Waffen allgemein bekannt sein dürften.

4 Im Sachzusammenhang ist noch die Zulassung einer Ausnahme durch das Bundeskriminalamt bedeutsam (Abs. 3).

5 Bundestags-Drucksache VI/2678 - schriftlicher Bericht des Innenausschusses zum Entwurf eines WaffG.

6 Zu diesem Merkmal siehe Schönke-Schröder, § 242 RdNr. 16 ff; Dreher, Eduard, § 242 Anm. D; vgl. WaffVwV Nr. 4.1; Apel, Erl. zu § 4 WaffG, Nr. 2; Frank, § 4 Erl. 3; a.A. Potrykus, Waffenrecht, Erl. zu § 4 WaffG.

7 Das Verbot greift ohne Rücksicht auf den Aufenthaltsort des Trägers ein.

Der Besucher einer Sportveranstaltung, bei dem in der Hand, in der Kleidung oder sonst am Körper ein Schlagring, ein Totschläger oder eine Stahlrute festgestellt wird, ist damit schon auf Grund dieses Sachverhalts als Täter im Sinne der Verbotsnorm des § 37 WaffG anzusehen. Aus der Illegalität des Besitzes wird die Beweislast zugunsten der Verfolgungsbehörde umgekehrt[1], d. h. stellt die Polizei einen der aufgeführten Gegenstände im Besitz eines Veranstaltungsbesuchers fest, obliegt diesem der Beweis, daß einer der Ausnahmefälle nach Abs. 2 bis 4 des § 37 WaffG vorliegt.

Das Verbot, die tatsächliche Gewalt über bestimmte Gegenstände auszuüben, erstreckt sich gem. § 37 Abs.1 Nr. 6 noch auf Messer, deren Klingen auf Knopf- oder Hebeldruck hervorschnellen und hierdurch festgestellt werden können (Springmesser), ferner auf Messer, deren Klingen beim Lösen einer Sperrvorrichtung durch ihre Schwerkraft oder durch eine Schleuderbewegung aus dem Griff hervorschnellen und selbsttätig festgestellt werden (Fallmesser)[2].

Sowohl Zuwiderhandlungen gegen Nr. 7 sowie solche gegen Nr. 6 des § 37 WaffG sind gem. § 53 Abs. 3 Nr.3 des Gesetzes als Straftaten ausgestaltet[3]. Das WaffG hat nach § 53 Abs. 4 auch die fahrlässige Begehung unter Strafe gestellt[4]. Der Versuch ist jedoch nicht strafbar. Ist eine Straftat nach § 53 WaffG begangen worden, so können Gegenstände, auf die sich die Straftat bezieht, gem. § 56 WaffG eingezogen werden.

---

1 Dr. Schneider, aaO

2 Einzelheiten in: WaffVwV Nr. 37.2.6; Apel, Waffenrecht, Erl. zu § 37 WaffG, 2 i.

3 Freiheitsstrafe von 6 Monaten bis zu 5 Jahren bzw. bis zu 3 Jahren oder Geldstrafe.

4 Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe.

2. Das Verbot nach § 39 WaffG

Der weitere Straftatbestand, auf den polizeiliche Verfolgungsdurchsuchungen zu stützen sind, ist das Verbot mit Erlaubnisvorbehalt[1] nach §§ 39 Abs.1, 53 Abs. 3 Nr. 5 WaffG.

Danach wird mit Freiheitstrafe bis zu 3 Jahren oder mit Geldstrafe bestraft, wer als Teilnehmer an einer öffentlichen Veranstaltung eine Hieb- oder Stoßwaffe führt. Ergänzend ist dem anzufügen, daß der Versuch wie bei § 37 WaffG nicht strafbar ist.

a) Die Begriffe Hieb- und Stoßwaffen

Was unter einer Hieb- bzw. Stoßwaffe zu verstehen ist, läßt sich aus § 1 Abs. 7 WaffG entnehmen. Demzufolge (Satz 1) sind Hieb- und Stoßwaffen Gegenstände, die ihrer N a t u r nach dazu bestimmt sind, unter unmittelbarer Ausnutzung der Muskelkraft durch Hieb, Stoß oder Stich Verletzungen[2] beizubringen. Diesen Waffen werden nach Satz 2 Geräte gleichgestellt, die ihrer N a t u r nach dazu bestimmt sind, unter Ausnutzung einer anderen als mechanischen Energie durch körperliche Berührung Verletzungen beizubringen.

Der hier gebrauchte Waffenbegriff ist also der im technischen Sinne[3], der die schon bisher als Hieb- und

---

[1] Zur Polizeierlaubnis vgl. Ksoll-Küchenhoff-Schöndorf, S. 149; BVerfG, Beschluß vom 7.5.1953; BVerfGE 2, 266 ff (279, 280).

[2] Der Begriff der Verletzung im Sinne des § 223 StGB schließt die körperliche Mißhandlung in gleicher Weise ein wie die Schädigung der Gesundheit.

[3] Der damit klargestellte Begriff erstreckt sich nur auf Gegenstände, denen nach der Art ihrer ersten Anfertigung oder späteren Veränderung oder nach der herrschenden Verkehrsauffassung von vornherein der Begriff einer Waffe zukommt; Potrykus, Waffenrecht, Erl. zu § 1 Abs. 7, S. 14.

Stoßwaffen angesehenen Dolche, Stilette, Totschläger, Gummiknüppel, Schlagringe, Stahlruten, Waffenringe[1] und andere Gegenstände umfaßt[2]. Er erstreckt sich infolge der Gleichstellung nach Satz 2 des Abs. 7 sodann z. B. auf Verletzungsmittel wie Tränengasbomben und handelsübliche Elektrokontaktstäbe[3]. Nicht unter diesen Begriff können anläßlich von Veranstaltungen mitgeführte Taschenmesser[4], Fahrtenmesser[5], aber auch nicht die Fahrradketten, unbearbeiteten Holzlatten, Lederriemen und Gummischläuche gezählt werden, da ihnen eben weder nach der Art ihrer ersten Anfertigung oder späteren Veränderung noch nach der herrschenden Verkehrsauffassung von vornherein die Eigenschaft zukommt, dazu bestimmt zu sein, seinem Träger als Angriffs- oder Verteidigungsmittel zu dienen; die blosse Eignung als Angriffs- oder Verteidigungsmittel macht diese Art von Gegenständen, die vornehmlich objektiv Gebrauchsgegenstände sind, nicht zu Hieb- oder

---

[1] Nach der Erläuterung von Potrykus (Waffenrecht, zu § 1 WaffG, S. 26) handelt es sich um Siegelringe, deren Platte unterhöhlt und mit einem in diesem Hohlraum untergebrachten Mechanismus versehen ist, bei dessen Betätigung zwei messerscharfe Schneiden von 6 - 7 mm Länge und etwa 1 mm Stärke sich aus der Platte herausheben und senkrecht zu ihr festgestellt werden.

[2] Siehe RGSt 66, 191; 69, 39 und RG, JW 1932, S. 952 zum früheren Rechtszustand: Hieb- und Stoßwaffen sind Waffen, die ihrer Natur nach objektiv dazu bestimmt sind, durch Hieb, Stoß, Schlag oder Wurf (Schleuder) Verletzungen im Sinne des § 223 StGB herbeizuführen; ebenso BGH 1 StR 767/51, MDR 52, S. 273.

[3] Diese Geräte enthalten einen von einer Trockenbatterie gespeisten Generator, so daß auf einen Knopfdruck hin über einen Leiter hochfrequente Stromstöße ausgesendet und dem damit Berührten schmerzhafte elektrische Schläge versetzt werden; WaffVwV Nr. 1.9

[4] Hinsichtlich der Abgrenzung der (zulässigen) Taschenmesser von den (verbotenen) Spring- und Fallmessern wird auf Nr. 37.2.6. WaffVwV verwiesen.

[5] Diese Ausnahme geht auf den Runderlaß des Reichs- und preuß. Ministers des Innern v. 31.3.1938 zum Reichswaffengesetz zurück (Potrykus, Waffenrecht, Erl. zu § 1 Abs. 5 Bundeswaffengesetz, S. 87).

Stoßwaffen, selbst dann nicht, wenn der Träger sie subjektiv als Waffen verwenden will[1].

b) Das Merkmal "Führen" einer Waffe

Zum Begriff "Führen" einer Waffe ist mit der Legaldefinition des § 4 WaffG festzustellen, daß dieses Merkmal und die Ausübung der tatsächlichen Gewalt synonym sind. Das bedeutet die gesetzliche Abkehr von dem bisherigen Begriff "Führen", wie er hinsichtlich der Schußwaffen nach dem Gesetz vom 18.3.1938 Gültigkeit hatte[2], und neben einem objektiven Merkmal als subjektives Merkmal die Absicht verlangte, daß der Täter die Waffe bei sich hatte, um sie - wenn auch nur notfalls - zu gebrauchen. Auf letzteres hat der Bundesgesetzgeber jetzt im Waffengesetz 1972 aus Praktikabilitätsgründen verzichtet.

Der Tatbestand erfordert nach allem bei bewaffneten Veranstaltungsbesuchern nicht den Nachweis, daß die genannten Gegenstände auch gebraucht werden sollen; es kommt allein auf den strafrechtlichen Begriff des Gewahrsams an.

c) Der Begriff des Veranstaltungsteilnehmers

Gerade aus der Feststellung, daß der Versuch zum Tatbestand des § 39 WaffG nicht strafbar ist, kann unter dem Gesichtspunkt der Garantiefunktion strafrechtlicher Sätze in der Praxis die Frage entstehen, von wann an eine strafbare Teilnahme anzunehmen ist. Die in der Literatur dazu vorhandenen Äußerungen begnügen sich mit der Erklärung, "Teilnehmen" ist mit Erscheinen, Anwesendsein gleichzusetzen[3].

---

[1] Herrschende Meinung, an Stelle vieler Potrykus, Waffenrecht, Erl. 10 zu § 1 WaffG, S. 14

[2] RGSt 18, 368; 55, 17 ff; 66, 193; BGHSt 3, 232; OLG Düsseldorf, MDR 1960, S. 1035.

[3] Potrykus, Waffenrecht, Erl. zu § 39 Abs. 1 WaffG

Faßt man diese zunächst örtlichkeitsbezogene Voraussetzung eng, so muß ein abgegrenzter Veranstaltungsraum bereits betreten worden sein. Setzt man den Akzent auf den Zweck des Gesetzes, veranstaltete Menschenzusammenkünfte umfassend gegen den Mißbrauch gefährlicher Gegenstände zu sichern[1], dann sind alle Sachverhalte des Bewaffnetseins bedeutsam, die in einem unmittelbaren objektiven (= räumlichen, zeitlichen, sachlichen) und subjektiven Zusammenhang zur Veranstaltung stehen. Die Entscheidung hierin hat nach dem Sinn und Zweck des Waffengesetzes für die insoweit weitergehende Auffassung zu fallen, nach der sich der Täter nur unmittelbar in den Rahmen einer aktuellen Veranstaltung hineinbegeben zu haben braucht[2]. Das kommt für die Personen an den zum Veranstaltungsraum gehörenden Karten-Verkaufsstellen in Frage. Die Gefährlichkeit des Mitführens von Waffen im Sinne des Waffengesetzes ist in jedem Fall dieselbe[3].

Damit können die Gegenstände nach § 39 WaffG auch bereits im Eingang zu einem Veranstaltungsraum Beweismittel für eine Straftat sein[4]. Nach der Ausnahmeregelung des § 39 Abs. 2 WaffG gilt der Verbotstatbestand selbst für Veranstaltungsbesucher, die Inhaber eines Waffenscheines sind[5].

---

1 Bundestagsdrucksache VI/2678, Begründung.

2 Schürer, S. 108, will unter Hinweis auf Bundestags-Drucksache VI/2678 daher auch das Verbot für Menschenansammlungen als Vorstadium einer Versammlung nach dem Versammlungsgesetz gelten lassen.

3 Zumal es nicht entscheidend ist, ob die Zutrittsbedingungen erfüllt sind (Potrykus, Waffenrecht, Erl. 2 zu § 39 WaffG, S. 132)

4 Für dieses extensive Ergebnis vgl. zum Tatbestandsmerkmal "bei Begehung der Tat Waffen mitführen" (§ 251 StGB), BGH 5 StR 573/70 v. 1.12.1970 (Mitführen von Waffen bei der Hinfahrt zum Tatort), BGHSt 20, 194 (Mitführen von Waffen in der Zeit zwischen Vollendung und Beendigung der Tat).

5 Begründung Bundestagsdrucksache VI 2678, S. 33; Potrykus, Waffenrecht, Erl. 1 zu § 39 WaffG, S. 131; Gerards-Schweers, Anm. zu § 39 Abs. 1 WaffG, S. 174

Dagegen ist die Vorschrift auf Polizeibeamte gemäß § 6 Abs. 1 WaffG nicht anzuwenden, solange sie dienstlich tätig werden[1].

3. Die Tatbestände nach §§ 223, 223 a StGB

Der Mißbrauch gefährlicher Gegenstände findet in diesem Zusammenhang strafrechtlich noch in den Bestimmungen über Körperverletzungen, §§ 223, 223 a StGB eine besondere Hervorhebung[2].

§ 223 a StGB qualifiziert die Handlungen der körperlichen Mißhandlung bzw. der Gesundheitsbeschädigung (§ 223 StGB), wenn diese mit einem Werkzeug begangen worden ist, das nach objektiver Beschaffenheit wie nach Art der Benutzung im konkreten Fall erheblichere Verletzungen herbeizuführen geeignet ist[3].

Diese Tatbestände liegen aber hinsichtlich des Untersuchungsgegenstandes der verfolgungsrechtlichen Personendurchsuchungen beim Zutritt zu einer Veranstaltung in der Regel noch zu weit voraus, selbst dann, wenn man berücksichtigt, daß durch Art. 19 Nr. 94 EGStGB vom 2. 3. 1974 nach § 223 a Abs. 2 nun auch der Versuch strafbar ist.

---

1 Bundestags-Drucksache VI/2678, aaO - Ohne Rücksicht darauf haben Polizeibeamte gem. § 35 Abs. 3 WaffG beim Führen von Schußwaffen den Dienstausweis mitzuführen und gem. § 42 WaffG die erforderlichen Vorkehrungen zu treffen, daß Schußwaffen und Munition nicht abhanden kommen (Zuwiderhandlungen sind auch für sie Ordnungswidrigkeiten gem. § 55 Abs. 1 Nr.19 bzw. § 55 Abs. 1 Nr. 21 WaffG).

2 Der Übertretungs-Tatbestand des StGB, § 367 Nr. 10, der außerdem denjenigen unter Strafe stellte, der sich bei einer Schlägerei, in welche er nicht ohne sein Verschulden hineingezogen wurde, oder bei einem Angriff einer Waffe, insbesondere eines Messers oder eines anderen gefährlichen Werkzeugs bediente, ist gem. Art. 19 Nr. 206 EGStGB vom 2.3.1974 aufgehoben.

3 Siehe hierzu Schröder, in: JZ 1967, 523 (Nr. 3).

II. Die Aufgabe der Polizei nach § 15 Abs.1 PolG

Was den materiellen präventiven Gesichtspunkt (§ 15 Abs. 1 PolG) anbelangt, auf Grund der Ausrüstung der Veranstaltungsbesucher einzuschreiten, muß von den Gegenständen entweder unmittelbar eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgehen oder es muß durch sie - wenn ihnen eine Gefährlichkeit originär nicht eignet - im Hinblick auf die Absichten des Besitzers ein Schaden drohen, dessen Abwehr im öffentlichen Interesse liegt[1].

In diesem Zusammenhang muß der Schutz der öffentlichen Sicherheit durch die Polizei notwendig sein (Abs. 1 Satz 2), was ausgeschlossen sein kann, wenn dazu Kompetenzen und Rechte des Veranstalters eingreifen[2].

1. Die gefahrenbegründenden Umstände hinsichtlich der Ausrüstung von Veranstaltungsteilnehmern

Hinsichtlich der Gegenstände nach §§ 37 und 39 WaffG ist eine originäre Gefährlichkeit im vorstehenden Sinn festzustellen. Bei dem Schutz der öffentlichen Sicherheit geht es gerade auch um die Bewahrung der Integrität der Rechtsordnung vor Angriffen durch mit Strafe oder Geldbuße bedrohte Handlungen[3].

Mit der bloßen Ausübung der tatsächlichen Gewalt über die Gegenstände nach §§ 37 und 39 WaffG, die nach § 53 WaffG unter Strafe gestellt ist, liegt bereits eine Störung der öffentlichen Sicherheit vor, zu deren Beseitigung und gleichzeitigen Verhinderung der Fortsetzung die Polizei einschreiten kann.

---

1 Rietdorf/Heise/Beckenförde/Strehlau, PolG § 32 RdNr. 3; Ksoll-Küchenhoff-Schöndorf, S. 116.

2 Friedrichs, § 14 Erl. 32, Franzen, S. 143

3 H.J. Wolff III, § 125 III, a; Rietdorf/Heise/Böckenförde/Strehlau, OBG § 1 RdNr. 31; OVG Münster, NJW 54, 1664.

Darüber hinaus - und anders als beim Straftatbestand des § 39 WaffG für die Strafverfolgung - läßt sich die maßgebliche Lage im präventiven Polizeirecht damit begründen, daß Waffen im nichttechnischen Sinne mitgeführt werden. Eine nicht nur entferntere Möglichkeit der Verletzung von Rechtsgütern ist bei Fußballveranstaltungen objektiv durch das Mitführen von einfachen Holzlatten, Gummischläuchen, Fahrradketten, Lederriemen und Steinen festzustellen. Dasselbe gilt auch für das Mitführen von Flaschen als Wurfkörper, durch die erhebliche Körperverletzungen unter den Zuschauern drohen. Da die Veranstalter auf Grund unliebsamer Erfahrungen bei Krawallen im Veranstaltungsraum bereits schon sicherstellen, daß in unmittelbarer Nähe mit der Veranstaltung keine Getränke in Flaschen verkauft werden, ist verstärkt die Beobachtung zu machen, daß sich die Besucher die Getränke in Flaschen und Dosen selbst mitbringen.

2. Das Verhältnis der polizeilichen Gefahrenabwehr zu den Kompetenzen des Veranstalters

Zu dem Verhältnis der polizeilichen Funktion zu den Kompetenzen des Veranstalters wird gewöhnlich bei der rechtlichen Beurteilung herausgestellt, daß jegliches polizeiliches Einschreiten zur Gewährleistung eines störungsfreien Ablaufs der Veranstaltung vor und während des Spiels, an den Einlaßtoren, vor der Kasse und innerhalb des Sportplatzes zu unterbleiben habe, solange der Veranstalter dazu mit seinen Ordnungskräften allein in der Lage ist[1]. Diese Auffassung läßt sich auch in ministeriellen Weisungen belegen[2], daß für die Ordnung im

---

[1] Hofmann, in: Die Polizei 1963, 267; Bröcker, in: Die Polizei 1963, S. 268.

[2] VfdP 100, Vorschrift für den Großen und Außergewöhnlichen Sicherheits- und Ordnungsdienst, Nr. 177.

Veranstaltungsraum der Veranstalter verantwortlich ist; der Ordnungsdienst sei nur notfalls zu unterstützen.

Das Problem verdeutlicht der Hinweis, daß die Inhalte der Begriffe der Sicherheit und der Ordnung zum Teil gleichgesetzt werden[1]. Hier berührt die Abgrenzung der Aufgaben der Polizei und des Veranstalters das jede hoheitliche Tätigkeit bestimmende Erfordernis der rechtmäßigen Amtsausübung[2], die dabei isoliert für präventive Personendurchsuchungen interessiert.

Anzuknüpfen ist an die bereits erfolgte Feststellung, daß die Durchsuchungen von Personen Eingriffe in jenen Eigenbereich der Person sind, der durch die Grundrechte des Art. 2 Abs. 1 und 2 GG abgeschirmt ist[3].

a) Die Zuordnung der Weisungen des Veranstalters

Gemäß § 11 der Fußball-Spielordnung des Westdeutschen Fußballverbandes[4] besteht für alle Vereine die positive Pflicht, für ein sportliches Verhalten ihrer Mitglieder und Anhänger vor, während und nach dem Spiel zu sorgen, wozu er eine ausreichende Anzahl von Platzordnern, die durch Armbinden kenntlich gemacht sein müssen, zu stellen hat.

Mit diesen unter Subjekten des Privatrechts geschaffenen Verpflichtungen kann nun nicht eine subsidiäre Zuständigkeit der Polizei begründet werden, wie sie im Verhältnis verschiedener Hoheitsträger in Streit geraten kann; der Veranstalter kann bei der Erfüllung seiner Aufgaben nur auf Maßnahmen aus seinem privatrechtlichen Handlungsrecht, einschließlich seinem Hausrecht

---

1 Drews-Wacke, § 6, S. 74; Wolff III, § 125 III a 2.

2 Nur unter diesen Voraussetzungen genießen die Vollzugsbeamten den Schutz des § 113 StGB.

3 Vgl. oben 1. Abschnitt, B II 1.

4 Satzung und Ordnungen des Westdeutschen Fußballverbandes e.V. (Ausgabe August 1974), S. 54.

zurückgreifen. Das Problem der sachlichen Zuständigkeit der Polizei zu präventiven Personendurchsuchungen stellt sich somit in der gewöhnlichen Frage, inwieweit eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung und die Notwendigkeit von polizeilichen Maßnahmen in Ansehung drohender Rechtsgüterverletzungen auch dann noch angenommen werden können, wenn man die privatrechtlichen Rechte des Veranstalters zum Schutz des störungsfreien Ablaufs der Veranstaltung in die Beurteilung einbezieht[1].

b) Die Rechtsstellung des Veranstalters

Ein handfestes eigenes Interesse des Veranstalters an einem gesetzmäßigen Verlauf der Veranstaltung ist zunächst nicht zu übersehen; Fußballvereinen, die nicht in der Lage sind, die Ordnung bei Spielen zu gewährleisten, drohen scharfe Verbandsstrafen[2].

In den Bindungen des werkvertraglichen Verhältnisses zu den Besuchern[3] kann und muß der Veranstalter sicherheitsgarantierende Maßnahmen wie die Unterbringung der Zuschauer und Zurechtweisungen gegenüber grob störenden Veranstaltungsteilnehmern[4] durchführen. Die Kernfrage muß jedoch sein, ob der Veranstalter ebenso die Möglichkeit hat, Gefährdungen der Sicherheit infolge der Bedrohung von Gesundheit, Leben und Eigentum schon beim Zutritt der Besucher durch Personendurchsuchungen nach gefährlichen Gegenständen entgegenzutreten.

---

1 Zu diesem Gesichtspunkt Friedrichs, § 14 Erl. 32; Franzen, S. 143.

2 Vgl. § 6 Rechts- und Verfahrensordnung des Westdeutschen Fußballverbandes: Platzsperre, Aberkennung von Punkten; außerdem sind erzieherische Maßnahmen (Auflagen, Bußen) zulässig.

3 Palandt, Einführung zu §§ 631 ff, Erl. 5

4 Z. B. Veranstaltungsteilnehmer, die Brandbomben u. Flaschen werfen.

Der Veranstalter wird gegenüber nachweislich bewaffneten Besuchern die Leistung, die Zutrittsgewährung, verweigern dürfen[1], solange er durch das widerrechtliche Mitführen von Waffen der Gefahr von Schadensersatzansprüchen gegenüber anderen Teilnehmern[2] und auch persönlicher Strafbarkeit[3] ausgesetzt wird. Dieses Recht zur Verweigerung des Zutritts schafft aber damit nicht gleichzeitig die Möglichkeit, gegen den Willen des Veranstaltungsbesuchers dessen Person zu durchsuchen[4]. Wegen der Beweisnot des Veranstalters und des daraus folgenden wirtschaftlichen Risikos in allen Fällen, in denen vermeintlich bewaffnete Veranstaltungsbesucher ausgeschlossen werden, ist vom Veranstalter nicht zu erwarten, daß er bei den Sachverhalten gegen Personen vorgeht, die nur auf den V e r d a c h t des waffenrechtlichen Verstoßes gestützt werden können. Die Ausübung des Rechts zur Verweigerung des Zutritts ist eh nicht erzwingbar[5].

Damit ist zur Abwehr konkret-potentieller Straftäter auf Grund des Mitführens gefährlicher Gegenstände bei Fußballveranstaltungen die Polizei zuständig.

---

1 §§ 320, 631 BGB - auf Grund eines Unterlassungsanspruchs, vgl. RGZ 152, 74.

2 Gemäß §§ 276, 823 ff BGB; zur Pflicht des Veranstalters, für Ordnung und Sicherheit im Veranstaltungsraum zu sorgen, vgl. RG JW 1938, 2737; hinsichtlich der Haftung bei vorhersehbaren rechtswidrigen Einwirkungen durch randalierende Personen in Räumen, die jedermann zugänglich sind, vgl. KG VersR 1972, 157.

3 Im Sinne der §§ 223 ff StGB

4 Abgesehen werden kann von der Möglichkeit, sich zu diesen Rechtseingriffen eine vertragliche Bedingung einräumen zu lassen.

5 Stein, S. 279 (15. Übungsfall), 298.

B. Die polizeilichen Ermächtigungen zu Durchsuchungen von Veranstaltungsteilnehmern

Nachdem festgestellt worden ist, inwieweit auf Grund der Ausrüstung der Veranstaltungsbesucher gesetzliche Aufgaben der Polizei zum Tätigwerden begründet sein können, ist hinsichtlich der konkreten Mittel zur Bekämpfung des Mißbrauchs gefährlicher Gegenstände, der Durchsuchung von Personen zum Zwecke des hoheitlichen repressiven bzw. präventiven Zugriffs auf die Gegenstände, der Blick auf die Ermächtigungsgrundlagen zu richten[1]; die materiell-rechtlichen Normen, wie z.B. §§ 37 und 39 WaffG, können keine verfahrensrechtlichen Begugnisse geben[2].

Veranstaltungsbesucher, die im konkreten Fall durchsucht werden, können darauf verweisen, daß sie Adressaten eines Rechtseingriffs sind, weil eine den Durchsuchungseingriff ausschließende Einwilligung der Betroffenen grundsätzlich ausscheidet: Der Teilnahmewille umfaßt nicht automatisch die freiwillige Unterwerfung unter Bedingungen, die über die Bezahlung des Entgelts und - bei Personen, die letztlich zu Unrecht des Besitzes gefährlicher Gegenstände verdächtigt werden - über die Erfüllung eines üblicherweise zu erwartenden Wohlverhaltens hinausgehen. Es kann auch nicht das Einverständnis durch das Argument fingiert werden, daß es unvernünftig sei, wenn man sich als Nichtstörer gerade den im Interesse der Sicherheit dieser Personen getroffenen Maßnahmen verschließt , da

---

[1] Grundsatz des verfassungskräftigen Vorbehalts des Gesetzes.

[2] Das ist damit zu begründen, daß die verfahrensrechtlichen Regeln nach dem rechtsstaatlichen Prinzip eine Begrenzungsfunktion für die zu weit gehenden Forderungen des materiellen Straf- und Polizeirechts erfüllen; ähnlich BGHSt 14, 358 ff (365) für eine beschränkte Wahrheitsfindung.

sich in zahlreichen Fällen die Personen für befähigt halten werden, sich selbst zu verteidigen[1].

I. Die Rechtslage nach Strafverfolgungsrecht, §§ 102 ff StPO

Wird in den waffenrechtlichen materiellen Strafnormen die Schwelle zum Rechtsbruch auch sehr weit vorgelegt, trifft die konkrete rechtliche Anwendung dieser Bestimmungen in der Durchsuchung von Personen nach inkriminierten Gegenständen doch unbedingt an die Schranken der einschlägigen Verfahrensnormen der §§ 102 ff StPO.

1. Die Möglichkeit der Beschränkung auf die Vorschriften über den Tatverdächtigen, § 102 StPO

Dabei kann der repressive polizeiliche Sucheingriff gegen Veranstaltungsbesucher ausschließlich an § 102 StPO (Durchsuchung gegen Beschuldigte) orientiert werden, da im Zusammenhang mit der Verfolgung waffenrechtlicher Verstöße (auf Grund der Weite der maßgebenden Tatbestände) kaum ein Fall in Frage kommt, daß gegen diese Personen nicht aus eigener möglicher Rechtsverletzung vorgegangen wird.

2. Die Erfüllung der Ermächtigungsvoraussetzungen nach § 102 StPO

Schon wegen der erheblichen Strafandrohung ist aber beim Zutritt zu einer Veranstaltung nur in seltenen Ausnahmefällen mit eindeutigen Hinweisen auf waffenrechtliche Verstöße zu rechnen[2], bei denen es möglich ist, darauf ohne weiteres ein strafverfahrensrechtliches Vorgehen zu stützen.

---

[1] Vgl. oben, 1. Abschnitt, B II, 3 b)

[2] Eindeutige Hinweise liefern insofern während der Veranstaltung bei tätlichen Auseinandersetzungen stattfindende körperliche Mißhandlungen.

Demzufolge müssen die eingesetzten Polizeivollzugsbeamten im Zugang zu Veranstaltungen den schmalen Weg zwischen dem nach § 102 StPO noch ausreichenden (objektiven) Verdacht[1] und der auf waffenrechtliche Verstöße bezüglichen irrelevanten Vermutung suchen, die lediglich eine subjektive Meinung zum Inhalt hat[2].

a) Tatverdacht und bestimmter Tatverdächtiger

Wenn § 102 StPO die Zulässigkeit von körperlichen Durchsuchungen davon abhängig macht, daß diese Maßnahmen sich gegen Personen richten müssen, die einer Straftat verdächtig sind, so ist damit jedenfalls klargestellt, daß zureichende tatsächliche Anhaltspunkte bezüglich der Verletzung waffenrechtlicher Bestimmungen verlangt sind, die sich zugleich auf bestimmte Veranstaltungsteilnehmer zu beziehen haben[3].

aa) Die gesetzlichen Entscheidungsgründe

Daraus folgt, daß es nach § 102 StPO ein unzulässiges Verfahren darstellt, wenn erst durch die Personendurchsuchung festgestellt werden soll, ob gegen Veranstaltungsbesucher ein Tatverdacht im Sinne der waffenrechtlichen Vorschriften besteht. Vielmehr darf das Ziel der Maßnahme nur sein, bereits bestehende Erkenntnisse zu erhärten und zu vertiefen[4]. Dazu muß die Wahrscheinlichkeit, daß die bekannten Tatsachen auf eine strafbare Handlung nach dem Waffengesetz hindeuten, größer sein, als die Wahrscheinlichkeit, daß sie irrelevant sind[5].

---

1 Ebenso Michallek, S. 52.

2 Michallek, aaO.

3 Zu diesem Ansatz siehe oben, S. 31 (Buchst. C I).

4 Geerds, in: GA 1965, S. 327 für den Eingriff nach § 81 a StPO; vgl. auch Löwe-Rosenberg, Strafprozeßordnung, § 102 Anm. 1 a.E.

5 Müller-Sax, StPO Erl. 3 b zu § 152.

bb) Praktizierung der gesetzlichen Erfordernisse

Obschon die mit Rechtseingriffen vorgehenden Polizeivollzugsbeamten nicht gezwungen sind, die Erkenntnisgründe zu nennen, sind wegen der andererseits jederzeit bestehenden Möglichkeit, die Rechtmäßigkeit der Maßnahmen nachweisen zu müssen[1], die angeführten Grenzen des Begriffs des Tatverdachts bzw. des Tatverdächtigen bei Durchsuchungen von Veranstaltungsbesuchern nach gefährlichen Gegenständen unbedingt einzuhalten. Es darf nicht im Zweifel stehen, daß in jedem Fall die Gründe, die den praktischen Eingriff bestimmen, immer auf der erforderlichen objektiven Deutung beruhen, die der rechtliche Verdacht voraussetzt.

Eine unerträgliche Mehrdeutigkeit haftet aber Vorgängen an, bei denen selbst ein sachkundiger Beobachter polizeilicher Personendurchsuchungen erstaunt sein muß, "mit welcher Sicherheit die Polizeibeamten die Richtigen herausfischen"[2].

(1) Zulässiges Vorgehen

Nicht zu beanstanden ist, daß die Polizei durch gezielte Aufklärung bis weit ins Vorfeld des Veranstaltungsraumes bestimmte Tatsachen ermittelt, die im Hinblick auf waffenrechtliche Straftatbestände und die prozessualen Erfordernisse die Annahme rechtfertigen, es liege wahrscheinlich eine straf- und verfolgbare Handlung einzelner Veranstaltungsbesucher vor.

Zu denken ist hierbei vornehmlich an die frühzeitige Beobachtung von jugendlichen Besuchergruppen bereits auf dem Anmarschweg oder der Anfahrtstrecke, wo häufig gefährliche Gegenstände noch demonstrativ mitgeführt werden, solange man nicht mit dem Eingreifen der Polizei

---

[1] Im Rahmen des § 113 StGB oder im Rechtsmittelverfahren

[2] Siehe Einsatzbericht des Polizeipräsidenten von Hamburg, in: Die Polizei 1966, S. 70

rechnet. Konkrete Anhaltspunkte sind stets glaubwürdige Hinweise von anderen Veranstaltungsteilnehmern, auffällig ausgebeulte Taschen in der Kleidung und eine auf das Festhalten unter der Oberbekleidung verborgener gefährlicher Gegenstände hindeutende Haltung der Hände.

Unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Freiheitsvermutung ist insoweit die Verhältnismäßigkeit zwischen dem Eingriff und dem Ziel der Strafverfolgung gewahrt[1], denn es handelt sich nach der gesetzlichen Bewertung der Delikte nach § 37 und § 39 WaffG nicht um unbedeutendes Unrecht[2].

(2) Überschreitungen der gesetzlichen Grenzen

Hinsichtlich der Feststellung des Tatverdachts und des Tatverdächtigen muß das hoheitliche Vorgehen jedoch anders eingestuft werden, wenn die Begründung darin gesehen wird, daß der oder die Veranstaltungsteilnehmer einen schlechten Ruf haben oder ein auffälliges äußeres Erscheinungsbild (Kleidung, lange Haare) zeigen.

In diesen Fällen kann nur eine bloße Behauptung und Vermutung verbunden mit der prozessualen Entscheidung, den Betroffenen als eines waffenrechtlichen Verstoßes verdächtig zu betrachten, festgestellt werden, die den Veranstaltungsteilnehmer in den Status eines Beschuldigten versetzen soll.

---

[1] Zu diesem ermächtigungsbegrenzenden Erfordernis insbesondere BVerfGE 16, 200.

[2] Vergehen - Nach dem nicht verabschiedeten Entwurf eines Landeswaffengesetzes Nordrhein-Westfalen (Landtagsdrucksache VI/1405 - 1969) war die heutige (Vergehens-) Norm des § 39 noch allein mit Geldbuße (Ordnungswidrigkeit) bedroht (§§ 16, 30).

Doch durch einen schlechten Ruf wird keiner verdächtig[1], auch nicht in dem Sinne, daß Zugehörige bestimmter Besuchergruppen bereits bei früheren Veranstaltungen aufgefallen sind. Die Strafprozeßordnung kennt bei § 102, soweit er die Personendurchsuchung betrifft, keine der in § 104 Abs. 2 StPO vorhandenen Regel vergleichbare Bestimmung, die gegenüber bekanntermaßen "verdächtigen Personen" eine Erweiterung der hoheitlichen Befugnisse einräumt.

Glaubt der Beamte - sei es im Ergebnis zu Recht oder Unrecht[2] - lediglich daran, daß ein Veranstaltungsbesucher (auch) bei der stattfindenden Veranstaltung widerrechtlich gefährliche Gegenstände mitführt, so ist es unzulässig, gegen den Betreffenden ein Ermittlungsverfahren einzuleiten und gar zu Verfolgungsmaßnahmen wie der Durchsuchung der Person zu greifen. Wie Geerds[3] es zu den Voraussetzungen des § 81 a StPO zutreffend ausdrückt, ändert daran prinzipiell auch nichts die naturgemäß bestehende Möglichkeit, daß eben durch derart unzulässige Maßnahmen die für einen prozessualen Verdacht unerläßlichen tatsächlichen Anhaltspunkte ermittelt werden; das Verfahren könnte doch erst von diesem Zeitpunkt an als ordnungsgemäß gelten. Anderenfalls könnte allein durch entsprechend festen Glauben an die strafrechtliche Verstrickung eines Veranstaltungsteilnehmers der Rechtseingriff legitim gemacht werden.

Damit reichen für einen Tatverdacht bei Veranstaltungsbesuchern hinsichtlich waffenrechtlicher Verstöße alle auf allgemeiner Erfahrung basierenden Verdächtigungen, die nicht durch Umstände des konkreten Falles zu belegen sind, nicht aus; die kriminalistische Hypo-

---

[1] Bereits das Gesetzbuch 1803, II spricht in den §§ 315 ff von einem rechtlichen Verdacht.

[2] Michallek, S. 97, spricht von einer menschlichen Eigenart, gefährliche Gegenstände bei sich zu führen.

[3] Geerds, in: GA 1965, S. 327

these als solche verkörpert noch keinen Tatverdacht im Sinne des Gesetzes. Es muß deshalb vor allem ein Vorgehen als rechtswidrig angesehen werden, bei dem der Beamte die Entscheidung selektiv nach dem Aussehen von Veranstaltungsbesuchern trifft.

b) Die übrigen Voraussetzungen nach § 102 StPO

Die Voraussetzung, daß nach § 102 StPO auch zu erwarten sein muß, daß Beweismittel bzw. Einziehungsgegenstände gefunden werden[1], kann wegen der Eigenart der hier in Frage kommenden Delikte bei Vorliegen des Tatverdachts ohne weiteres angenommen werden.

Mit der Verpflichtung des Nachweises konkreter Anhaltspunkte erhält die strafprozessuale Befugnisnorm des § 102 StPO eine restriktive Bestimmung, die im Zusammenhang mit der polizeilichen Bekämpfung des Mißbrauchs gefährlicher Gegenstände bei Veranstaltungen die Effizienz der hoheitlichen Tätigkeit beschneidet. Für einen Vorrang der Effizienz geben die verfolgungsrechtlichen Begriffe des Tatverdachts und des Tatverdächtigen jedoch keinen Raum[2]. Der Polizei bleibt insoweit nur die taktische Möglichkeit, durch intensive Aufklärung tatsächliche Gegebenheiten zu erforschen, wenn verbotene Gegenstände bei der im Moment durchgeführten Veranstaltung mitgeführt werden.

---

[1] Grundsätzlich hierzu Eb. Schmidt, Lehrkommentar StPO II, § 102 RdNr. 15; Dünnebier, in: Löwe-Rosenberg, Strafprozeßordnung, § 102 Anm. 6.

[2] BVerfGE 6, 42; 13, 105; 17, 313 f (zum Grundsatz "in dubio pro libertate");
BVerfGE 16, 200 (zum Auslegungsmaßstab); Geerds, in: GA 1965, S. 338.

II. Die Bedingungen im präventiven Polizeirecht gem. § 28 Abs. 1 Buchst. b PolG

Da neben strafprozessualen Befugnissen polizeirechtliche Ermächtigungen bestehen können[1], ist die Prüfung anzuschließen, nach präventiv-polizeilichen Grundlagen auf die Gegenstände zuzugreifen. Zur Rechtfertigung solcher Eingriffe kommt § 28 Abs. 1 Buchst. b PolG in Frage, wonach eine Person durchsucht werden kann, wenn Tatsachen darauf schließen lassen, daß bei ihr Sachen gefunden werden, die nach § 32 des Gesetzes sichergestellt werden können[2].

1. Die objektbezogene Gefährlichkeit

Wie oben bereits im Zusammenhang mit dem materiellrechtlichen Einsatzgrund festgestellt worden ist, kommen bei Fußballveranstaltungen die Hieb- und Stoßwaffen, wie die Schlagringe, Totschläger, Metallketten, Holzknüppel, Flaschen und Steine für eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit in Betracht.

Erklärt werden muß, inwieweit schon im Zugang zur Veranstaltung eine Störung oder gegenwärtige Gefahr angenommen werden kann. Zur Begründung dieses Gefahrengrades ist mit der Definition der Verwaltungsvorschrift zum PolG (Nr. 25.11) davon auszugehen, daß eine gegenwärtige Gefahr dann vorliegt, wenn die Einwirkung des schädigenden Ereignisses bereits begonnen hat oder wenn diese Einwirkung unmittelbar oder in allernächster Zeit mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit bevorsteht.

---

[1] Vgl. oben, 1. Abschnitt, A III.

[2] Zum Erkenntnisverfahren im Rahmen dieser Eingriffsnorm siehe oben, 1. Abschnitt, A II (Exkurs).

Hinsichtlich dieser notwendigen Entscheidung ergeben sich keine Schwierigkeiten bei den Gegenständen, deren Mitführen für sich eine Rechtsverletzung darstellt[1]. Bei ihnen ist die Störung eingetreten, und im Dauerdeliktscharakter begründet sich die Gegenwärtigkeit der weiteren Gefahr.

Die Überlegungen müssen die Gegenstände außerhalb der Verbote des Waffengesetzes (§§ 37, 39, 53) betreffen, durch die gleichfalls Körperverletzungen zu besorgen sind. Hierzu ist daran zu denken, daß bei den gewöhnlich zu öffentlichen Veranstaltungen auftretenden Massen von Menschen auf begrenztem Raum, verbunden mit den entsprechenden massen-psychologischen Bedingungen, ein Vorgehen während der Veranstaltung nur ausnahmsweise noch in Betracht kommt[2]. Damit neigt der Zustand auf Grund dieser Art der Ausrüstung der Veranstaltungsbesucher ebenfalls im Zugang zum Veranstaltungsraum mit dem Grad Schäden zu, wie ihn § 28 Abs.1 Buchst. b PolG voraussetzt[3].

Für die weitere Voraussetzung, daß Hinweise bestehen müssen, die darauf hindeuten, daß von den gefährlichen Gegenständen überhaupt welche mitgeführt werden, kommt es auf die eigene Wahrnehmung und auf glaubhafte fremde Informationen an. Insoweit kommt es also nur darauf an, daß gefährliche Gegenstände im Zugang zur Veranstaltung gefunden werden könnten, wenn man alle Besucher überprüfte.

---

1 Rietdorf/Heise/Böckenförde/Strehlau, OBG § 1 RdNr. 16; Liebig, § 1 S. 3.

2 Stiebitz, in: Die Polizei 1963, S. 261.

3 Eine besondere Definition der "gegenwärtigen Gefahr" ist nach § 11 Abs. 2 PsychKG als Voraussetzung des Unterbringungstatbestandes nach Abs. 1 jener Bestimmung vorhanden: Eine gegenwärtige Gefahr besteht dann, wenn sich die Krankheit so auswirkt, daß ein schadenstiftendes Ereignis unmittelbar bevorsteht oder sein Eintritt wegen der Unberechenbarkeit des Kranken zwar unvorhersehbar, wegen besonderer Umstände jedoch jederzeit zu erwarten ist.

2. Die subjektbezogene Gefährlichkeit

§ 28 Abs. 1 Buchst. b PolG verlangt sodann, daß Tatsachen darauf schließen lassen, daß bei einer bestimmten Person gefährliche Gegenstände gefunden werden. Auf die Veranstaltungssituationen angewandt heißt das, daß nach sorgfältiger Prüfung der Lage aus Hinweisen der der Gewißheit angenäherte Schluß gerechtfertigt ist, daß gerade der zur Durchsuchung heranzuziehende Besucher - eventuell neben anderen - derjenige ist, der die gefährlichen Gegenstände mitführt.

Mit diesem Erfordernis entscheidet sich, daß ein erleichterter Zugriff auf die bei Veranstaltungen vorzufindende Ausrüstung der Besucher gegenüber den Möglichkeiten aus Strafverfahrensrecht nicht in Frage kommt. Mithin sind für die Erlangung der Hinweise auch auf die personenbezogene Gefährlichkeit dieselben Gesichtspunkte bestimmend, wie sie zu dem personenbezogenen Verdacht im Rahmen der Ermächtigungsgrundlage nach § 102 StPO dargelegt wurden[1].

C. Der polizeiliche Einsatz unter Inanspruchnahme eines Platzes des privatrechtlichen Veranstaltungsraumes

Das vorbestimmte kompetenzrechtliche Verhältnis zwischen der Polizei und dem Veranstalter hat auch eine räumliche Konsequenz.

Die ausschließliche Zuständigkeit der Polizei zu Personendurchsuchungen bei Sportveranstaltungen entscheidet mit über die Befugnis der Amtswalter des Hoheitsträgers, aus den polizeilichen materiell-rechtlichen Anlässen - auf Grund taktischer Erwägungen - das Grund-

---

[1] Siehe vorangehende Nr. I dieses Abschnitts.

stück des Veranstalters zu betreten. Positiv wird dies von § 30 Abs. 3 PolG bestätigt: Räume, die jedem zugänglich sind, können ohne weitere Voraussetzung (solange wie der Zutritt allgemein gewährt wird) von der Polizei betreten werden. Das ist nicht so zu verstehen, daß sich die Polizei wie sonstige eintretende Personen auf Grund des tatsächlichen oder vermuteten Einverständnisses des Inhabers des jeweiligen Raumes dort aufhält, und dadurch in ihrer Handlungsfreiheit durch den bestimmungsgemäßen Gebrauch des Raumes eingeschränkt sein müßte[1].

Das Betretungsrecht ist ein gesetzliches Recht, so daß der Inhaber die Polizei auch aus dem Raum zu der öffentlichen Veranstaltung nicht hinausweisen kann[2].

---

[1] Rietdorf/Heise/Böckenförde/Strehlau, PolG § 30 RdNr. 15.

[2] Rietdorf/Heise/Böckenförde/Strehlau, aaO; im Ergebnis auch Bröcker, in: Die Polizei 1963, S. 268.

2. Unterabschnitt

Durchsuchungen beim Zutritt zu Veranstaltungen im Sinne des Versammlungsrechts

Die Bedeutung von Personendurchsuchungen bei den Veranstaltungen nach dem Versammlungsrecht, den Versammlungen und Aufzügen im Sinne des Versammlungsgesetzes[1], spiegeln die Angaben über die Zahl der unfriedlich verlaufenen Aktionen wider, wonach es im Jahre 1973 in jeder vierzehnten Veranstaltung zu Ausschreitungen gekommen ist[2]. Dabei muß man gegenwärtigen, daß unfriedlich für gewalttätig steht[3], und daß beim Austausch der Gewaltmaßnahmen die Verwendung von gefährlichen Gegenständen durch die Versammlungsteilnehmer eine entscheidende Rolle spielt. Dazu sind in erster Linie Messer, Kupferkabel, Gaspistolen, spitzgefeilte Schraubenzieher, Eisenrohre und Besenstiele zu nennen[4], die die häufig vorgefaßte Absicht erkennen lassen, daß man in Körperverletzungen und Sachbeschädigungen einwilligt. Auf dieser Ebene liegt auch, daß die Absperrungen der Ordnungskräfte gegen die mitgebrachten Werkzeuge zur Demontage festungsmäßig gesichert werden müssen[5]. Schließlich ist an die Feuerwerkskörper, Farbbeutel, Stinkbomben und andere Gegenstände zur Vereitelung der Durchführung von Versammlungen zu denken.

---

1 Zu den Begriffen siehe oben, Einführung, S. 4 (Fußnoten 3-5).

2 Innenminister Weyer, in: Die Streife 1974, S. 33; ein wesentlich ungünstigeres Verhältnis ergab sich noch aus dem Bericht der Bundesregierung v. 5.3.1970 (Bundestags-Drucksache VI/479, S. 2, 8; Wochenzeitung "Das Parlament", Nr. 17, S. 9 f), nach dem vom 1.Jan. 1968 bis zum 31. Dez.1969 in der BRD einschließlich West-Berlin insgesamt 4311 Demonstrationen gezählt wurden, von denen 1436 unfriedlich verlaufen sind.

3 Für den Begriff der Gewalt ist es unbedeutend, ob sich die Anwendung der Gewalt gegen Personen oder Sachen richtet (Gintzel, in: Schlußbericht "Polizei und Demonstrationen", S. 68).

4 Vgl. oben, Einführung, S. 5 und dort Fußnoten 3, 4.

5 Siehe Mohr, in: Die Polizei 1974, S. 69.

Sieht man von dem reinen Zahlenverhältnis ab, so ist festzustellen, daß die Gewaltanwendung bei unfriedlich verlaufenden Demonstrationen intensiver wird[1].

Der umfangreiche Einsatz der Polizei bei diesen Veranstaltungen wirft im wesentlichen die Frage nach den Ausstrahlungen des Versammlungsgesetzes auf, das im ganzen betrachtet nicht mehr als reines Polizeigesetz, sondern als "demokratisches Ordnungsgesetz"[2] zur Gewährleistung des aus den Berechtigungen zur Veranstaltung, Leitung und Teilnahme bestehenden Versammlungsrechts gesehen wird. Gemeint sind damit die Grundlagen der gesetzlichen Aufgabe und Ermächtigung, die polizeiliche Durchsuchungen von Versammlungsteilnehmern zu tragen haben, unter besonderer Berücksichtigung des verfassungsmäßig garantierten Versammlungsrechts[3].

A. Die Ausrüstung von Versammlungsteilnehmern als Motiv der polizeilichen Suchmaßnahmen

Dementsprechend sind zuerst die Bedingungen zur Begründung der polizeilichen Aufgabe zum Einschreiten unter dem isolierten Blickwinkel der Sachverhalte um die materielle Ausrüstung der Versammlungsteilnehmer zu ermitteln.

I. Die Ausrüstung aus der Sicht der repressiven Aufgabe

Nach dem gesetzlich vorgesehenen Durchsuchungszweck der Sicherstellung von Beweismitteln und Einziehungsgegenständen auf der Grundlage der verfolgungsrechtlichen Auf-

---

[1] Weyer, aaO - Beispielhaft zu erwähnen sind die Übergriffe bei den Demonstrationen der KPD/ML im Mai 1973 in Dortmund und die Gewalttätigkeiten derselben politischen Gruppe am 24. und 25. Juni 1974 in Duisburg (vgl. Einführung, S. 5).

[2] Potrykus, Einführung zum Versammlungsgesetz, III; Hobbeling, S. 122.

[3] Art. 8 GG, Art. 4 Verfassung NW.

träge (§§ 15 Abs. 2 PolG, 163 StPO, 46 Abs. 2 OWiG) muß es um das rechtswidrige Mitführen von Gegenständen vornehmlich nach Bestimmungen mit versammlungs- und demonstrationsrechtlichem Charakter gehen.

1. Die Zugriffsobjekte auf Grund des Straftatbestandes nach § 27 VersG

Als Ausführungsvorschrift zu Art. 8 Abs. 1 GG, der allen Deutschen das Recht einräumt, sich ohne Waffen zu versammeln, wendet sich § 27 in Verb. mit § 2 Abs. 3 VersG an jedermann[1] mit dem strafbewehrten Verbot[2], bei öffentlichen Versammlungen und Aufzügen Waffen bei sich zu tragen, es sei denn, daß er zum Erscheinen mit Waffen behördlich ermächtigt ist.

a) Der Deliktstatbestand nach seinem gegenständlichen Umfang

Eine nähere Erörterung scheint zu den Begriffen der "Waffe" und des "Beisichtragens" eines solchen Gegenstandes erforderlich.

aa) Der Waffenbegriff des Versammlungsgesetzes

Dem Verbot des § 27 VersG liegt der von der Rechtsprechung zu § 11 Reichsvereinsgesetz geprägte Waffenbegriff zugrunde[3]. Er umfaßt die Waffen im technischen Sinne des Waffengesetzes, also Schußwaffen, Hieb- und

---

[1] Unter den betroffenen Personenkreis fallen demzufolge auch Nichtteilnehmer - Potrykus, Vereins- und Versammlungsrecht, VersG § 2 Abs. 3, S. 97; Ott, § 2 Abs. 3, RdNr. 8.

[2] Vergehen (§ 1 Abs. 3 StGB). Das Verbot des Führens von Waffen im technischen Sinne allgemein bei veranstalteten Menschenzusammenkünften (§§ 37, 39 WaffG) tritt dahinter zurück.

[3] Potrykus, Vereins- und Versammlungsrecht, VersG § 2 Abs. 3, Erl. 5.

Stoßwaffen[1]. Das Verbot des Art. 8 GG und des diesem entsprechenden § 2 Abs. 3 VersG bezieht sich ferner auf alle Gegenstände, die (objektiv) geeignet sind und nach dem Willen des Trägers (subjektiv) im Einzelfall zu dem Zweck mitgeführt werden, um im Angriff oder in der Verteidigung Verletzungen mit ihnen beizubringen[2].

Bei den hier interessierenden Gelegenheiten ist damit insbesondere an Handstöcke, Gummischläuche, Latten, Eisenstangen und Steine gedacht[3]. Waffen können auch Schirme und Krücken sein. Nicht hierher gehören aber diese Gegenstände, wenn sie der Träger aus dem eigentlichen Grunde mitnimmt (Schirme zum Schutz gegen die Witterung, Spazierstöcke zur Bequemlichkeit, Krücken zur Erleichterung einer Körperbehinderung)[4].

Mit der Begriffsbestimmung ist klargestellt, daß die Gegenstände ebenfalls keine Waffen im Sinne des Versammlungsgesetzes sind, die nicht zu verletzen vermögen, auch wenn der Träger mit ihnen die Versammlung stören will, wie Konfetti, Seifenblasen, Bonbons, Farbbeutel, Eier, Tomaten als Wurfgeschosse[5].

Von Interesse ist der Begriff der Schußwaffe, der sich nach § 1 Abs. 1 WaffG zu richten hat[6]. Dahin zählen alle Geräte, die zum Angriff, zur Verteidigung, zum Sport, Spiel oder zur Jagd bestimmt sind und bei

---

1 Siehe dazu im einzelnen vorgehenden 1. Abschnitt, A.

2 RGSt 44, 140; 65, 159; prOVG 60, 325; 66, 323.

3 Ott, Einführung, RdNr. 9; Dietel-Gintzel-Plitt, S. 20; Enderling, § 2 Erl. 10.

4 Ott, Einführung, RdNr. 9.

5 Dietel-Gintzel, Versammlungsfreiheit, § 2 Erl. III, 1.

6 Ott, Einführung, RdNr. 9.

denen Geschosse durch einen Lauf getrieben werden. Diese Merkmale treffen eben auch gemäß § 22 WaffG auf die vereinzelt mitgeführten Reizstoff- und Schreckschußwaffen zu. Endlich können nach herrschender Meinung[1] chemische Mittel durch den Willen des Täters dann zur Waffe werden, wenn eine körperliche Reizwirkung, etwa wie beim Tränengas, eine - wenn auch nur vorübergehende - Verletzung der Augenschleimhäute bezweckt wird[2].

bb) Die Voraussetzungen "Waffen bei sich tragen" und "zum Erscheinen mit Waffen behördlich ermächtigt"

Der Voraussetzung "Waffen bei sich tragen" wird man in Angleichung an die Bestimmungen des neuen Waffengesetzes die Bedeutung der Ausübung der tatsächlichen Gewalt (§ 4 Abs. 4 WaffG) zulegen müssen[3].

Herauszustellen ist zu der Voraussetzung "zum Erscheinen mit Waffen behördlich ermächtigt", daß eine zur Führung von Waffen nach dem Waffengesetz erteilte Erlaubnis[4] für sich allein nicht zum bewaffneten Erscheinen in einer öffentlichen Versammlung berechtigt[5]. Der Waffenscheininhaber muß zusätzlich im Besitz einer von der zuständigen, mit der Wahrnehmung der Versammlungspolizei betrauten Behörde erteilten besonderen Waffenführungsermächtigung sein.

---

1 An Stelle vieler v. Mangoldt-Klein, Art. 8 Anm. III 4 b; Dietel-Gintzel-Plitt, S. 20.

2 Potrykus, Vereins- und Versammlungsrecht, VersG § 2 Anm. Nr. 5.

3 Dietel-Gintzel, Versammlungsfreiheit, § 2 Erl. III,2; allerdings bedings bezieht sich ihr Vergleich noch auf das Waffenrecht vor dem 19.9.1972; vgl. im übrigen oben, S. 41 (1.Abs.).

4 Waffenschein, § 35 WaffG.

5 Potrykus, Vereins- und Versammlungsrecht, VersG § 2 Erl. 7.

Auch hier bleiben die Polizeibeamten, die vermöge öffentlichen Berufs zum Waffentragen berechtigt sind, während des Dienstes ausgenommen[1].

b) Die verfahrensrechtliche Relevanz des maßgeblichen Zeitpunkts der Durchsuchung für die Zugriffstauglichkeit der Gegenstände

Werden bei einer Person Waffen festgestellt, so muß für ihre rechtliche Behandlung speziell untersucht werden, welche Zugriffstauglichkeit ihnen gerade beim Zutritt des Trägers zu einer bestimmten Veranstaltung zukommt. Das ist die Frage, ob zu diesem Zeitpunkt mit den bestimmten Gegenständen bereits der einschlägige Straftatbestand erfüllt sein kann.

Das Versammlungsgesetz droht zwar für eine Reihe von Verhaltensweisen erhebliche Freiheits- und Geldstrafen an, in keinem Fall ist aber der Versuch strafbar. Der verfolgbare Sachverhalt des § 27 VersG setzt voraus, daß die Waffen bei einer öffentlichen Versammlung oder einem Aufzug beim Betroffenen getragen werden. Das ergibt sich aus dem Aufbau der Bezugsbestimmung des § 2 Abs. 3 VersG, indem dieser auf die Absätze 1 und 2 weist.

Dietel-Gintzel[2] betonen unter Heranziehung des Textes des § 8 des Gesetzes über die Vereins- und Versammlungsfreiheit des Landes Berlin[3], daß das Waffenverbot nur für die in der Versammlung Anwesenden gilt. Nach strenger Auffassung schiede danach eine Personendurchsuchung nach Strafprozeßrecht im Zugang aus, weil die Waffen nicht als Beweismittel für eine begangene Straf-

---

[1] Füßlein, S. 34; Potrykus, Vereins- und Versammlungsrecht, VersG § 2, Erl. 7 unter Hinweis auf die ausdrückliche Freistellung des § 2 des Regierungsentwurfs, der als unnötig gestrichen worden ist.

[2] Dietel-Gintzel, Versammlungsfreiheit, § 2 Erl. III, RdNr. 15.

[3] GVBl. S. 442 vom 29.9.1950.

tat bzw. als Einziehungsgegenstände in Frage kämen. Diese restriktive Auffassung muß jedoch als zu eng und mit den Absichten des Versammlungsgesetzes als nicht vereinbar angesehen werden. Sie müßte nämlich dazu führen anzunehmen, daß im Eingang zu einem Versammlungsraum eingesetzte Ordner, die im Sinne des § 2 Abs. 3 VersG bewaffnet sind, die Waffe nicht bei der Versammlung trügen und sich demzufolge auch nicht nach dem Versammlungsgesetz strafbar machten, entweder mit dem Argument, die Versammlung hätte noch nicht begonnen oder die Ordner stünden außerhalb der Versammlung. Es besteht aber kein Zweifel darüber, daß § 2 Abs. 3 VersG für Ordner gilt[1], sobald sie ihre gesetzliche Funktion aufgenommen haben[2]. Konsequenterweise muß das Waffenverbot für jede bewaffnete Person angenommen werden, die sich unmittelbar objektiv (d.h. zeitlich, örtlich, sachlich) und subjektiv[3] in den Rahmen einer aktuellen Versammlung hineinbegeben hat. Diese Kriterien können bei den Personen, die in unmittelbarer räumlicher Nähe zum Versammlungsraum in der Teilnahme begriffen sind, bejaht werden.

Im Ergebnis stimmt diese Auffassung wohl auch mit der von Potrykus[4] und von Ott[5] überein, wobei letzterer lediglich die Auffassung für zu weit hält, daß jeder Waffenträger (der nicht zum Erscheinen mit Waffen behördlich ermächtigt ist) auch die zufällige Berührung mit einer Versammlung zu vermeiden habe[6].

---

1 Potrykus, Vereins- und Versammlungsrecht, VersG § 27 Anm. 1; Ott, § 24 Erl. 3.

2 Ordnungsfunktionen fallen auch schon beim Zutritt der Versammlungswilligen an, z.B. um Personen, die in der Einladung ausgeschlossen worden sind (§ 6 VersG), am Zutritt zum Versammlungsraum zu hindern.

3 Samper, Demonstrationsrecht, S. 21.

4 Potrykus, Vereins- und Versammlungsrecht, VersG § 27 Erl. 1.

5 Ott, § 2 Abs. 3, RdNr. 8.

6 Füßlein, S. 32, berichtet, daß in den Beratungen des BT selbst hierüber Einverständnis bestanden habe.

2. Der illegale Besitz von Waffen nach § 53 WaffG

Im Verhältnis zum Straftatbestand des § 27 VersG kann das rechtswidrige Mitführen von Waffen nach § 53 WaffG idealiter konkurrieren[1].

Danach (Abs. 3 Nr. 1b) liegt ein Vergehen vor, wenn entgegen § 35 Abs. 1 Satz 1 WaffG eine Person ohne die erforderliche Erlaubnis zum Führen[2] einer Schußwaffe[3] angetroffen wird. Der Gegenstand, auf den sich die Straftat bezieht, kann gemäß § 56 WaffG eingezogen werden. Hier sind bislang wohl nur die im Einzelfall aufzufindenden Reizstoff- und Schreckschußwaffen im Auge zu behalten. Die Freistellung von der Waffenscheinpflicht hängt davon ab, daß diese Gegenstände gem. § 22 WaffG von der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt zugelassen sind[4].

Dasselbe Verhältnis zu § 27 VersG muß hinsichtlich des Tatbestandes nach § 53 Abs. 3 Nr. 3 WaffG, der die Ausübung der tatsächlichen Gewalt über Stahlruten, Totschläger und Schlagringe verbietet (§ 37 Abs. 1 Nr. 7 WaffG)[5], angenommen werden.

Ein beachtlicher Tatbestand im Zusammenhang mit der Suche nach rechtswidrig mitgeführten Gegenständen ist aus § 53 WaffG noch dem Abs. 1 Nr. 3 insoweit zu entnehmen, als dieser ebenfalls die Ausübung der tatsächlichen Gewalt über Geschosse, Wurfkörper oder sonstige

---

1 Potrykus, aaO, Erl. 4.

2 Zum Begriff siehe oben, 1. Unterabschnitt, A I 2b.

3 Das sind nach § 1 WaffG alle Geräte, die zum Angriff, zur Verteidigung, zum Sport, Spiel oder zur Jagd bestimmt sind, und bei denen Geschosse durch einen Lauf getrieben werden.

4 Als Zulassungszeichen auf den Geräten ist vorgeschrieben ein Kreis, in dem die Buchstaben PTB und darunter die Zulassungsnummer der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt eingetragen sind; Schürer, S. 48.

5 Vgl. 1. Unterabschnitt, A I 1.

Gegenstände verbietet, die Angriffs- oder Verteidigungszwecken dienen und dazu bestimmt sind, leicht entflammbare Stoffe schnell so zu verteilen und zu entzünden, daß schlagartig ein Brand entstehen kann (§ 37 Abs. 1 Nr. 8 WaffG; sog. Molotow-Cocktails: Benzinflaschen, Brandsätze mit weißem Phosphor).

3. Die Zugriffsobjekte aus Tatbeständen nach §§ 21 und 29 VersG

Aus §§ 21 und 29 Nr. 2 VersG ließen sich Zugriffsobjekte herleiten, wenn Teilnehmer mit Gegenständen eine öffentliche Versammlung stören. Als Mittel zu den als Vergehenstaten ausgestalteten Ordnungsstörungen nach § 21 VersG kommt in Betracht, daß Teilnehmer durch den Gebrauch von Waffen darauf abzielen, daß die Versammlung verhindert, gesprengt oder sonst ihre Durchführung vereitelt wird.

Herauszuheben ist, daß § 21 VersG neben § 29 VersG, der die leichteren Verstöße gegen die Ordnung als Ordnungswidrigkeit[1] zusammenfaßt, grundsätzlich auch mit dem Mißbrauch von Gegenständen zu erfüllen ist, die nicht als Waffen im Sinne des § 27 VersG anzusehen sind, wie Feuerwerkskörper, Farbbeutel, Tomaten, Eier als Wurfgeschosse oder Stinkbomben. Allerdings ist im Zugang zur Veranstaltung in der Regel noch nicht die Voraussetzung erfüllt, daß mit den Sachen (ohne Rücksicht auf einen Erfolg[2]) bereits begonnen worden ist, die Ordnung der Versammlung zu beeinträchtigen, so daß insoweit ein verfolgungsrechtlicher Zugriff auf die Gegenstände[3] noch auszuscheiden hat.

---

[1] Umwandlung des ursprünglichen Übertretungstatbestandes in eine Ordnungswidrigkeit durch das EGStGB vom 2.3.1974 (Art. 13).

[2] Potrykus, Vereins- und Versammlungsrecht, VersG § 21 Erl. 4b.

[3] Hinsichtlich der Zuständigkeit (der Kreispolizeibehörde) für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach § 29 VersG siehe VO zur Änderung der VO über Zuständigkeiten nach dem VersG vom 29. 10.1974 (GVBl.NW. 1974, 1069).

4. Das Mitführen gefährlicher Gegenstände nach §§ 125, 125a und 111 StGB

Dieselbe Einschränkung, was die Tauglichkeit der Gegenstände anbelangt, daß auf sie wegen Verletzung dieser Strafnormen bereits im Zugang zu der Versammlung repressiv zugegriffen werden kann, gilt für die Objekte aus den bei Versammlungen und Aufzügen noch beachtlichen Rechtssätzen des Strafgesetzbuchs, d. h. für mitgeführte Schußwaffen[1] und andere Waffen[2] bei der Begehung von Landfriedensbruch im Sinne der §§ 125, 125a[3] und für Schriften, Abbildungen und Darstellungen zur Aufforderung in einer Versammlung im Sinne des § 111, mit Strafe bedrohte Handlungen zu begehen.

II. Die Ausrüstung aus der Sicht der präventiven Aufgabe

Nach dem gesetzlich vorgesehenen Durchsuchungszweck der Sicherstellung gefährlicher Gegenstände auf der Grundlage des allgemeinen Auftrags zur Gefahrenabwehr geht es um die materielle Ausrüstung der Versammlungsteilnehmer, soweit durch sie eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung begründet wird.

---

[1] Gemeint sind echte Schußwaffen (§ 1 Abs. 1 WaffG), die auch gebrauchsfähig sein müssen (BGH Urteil v. 4.5.1972 - NPA 337, Blatt 3 zu § 244 StGB) sowie mit Platzpatronen geladene Schußwaffen und Gaspistolen (Dreher, Eduard, § 244 Anm. 2, B).

[2] Nicht nur im technischen Sinne (Lackner-Maassen, § 125a Erl. 3), insbesondere Explosivkörper (Molotow-Cocktails), sofern die Gegenstände getragen werden, um sie zu verwenden.

[3] Davon unberührt bleibt, daß das Mitführen von Gegenständen gegebenenfalls schon einen Tatbestand der unter Nr. 1 und 2 besprochenen Delikte erfüllt; zwischen § 125a StGB und § 53 Abs. 3 WaffG ist Tateinheit möglich (vgl. Dreher, Eduard, § 125a Erl. 4).

Dadurch können unbeschadet der vorstehend zu den materiellen Grundlagen im verfolgungsrechtlichen Bereich dargelegten Beschränkung im Zusammenhang mit diesen Tatbeständen notwendige unaufschiebbare Maßnahmen zur Gefahrenabwehr getroffen werden.

1. Die Gefahr für die öffentliche Sicherheit

Unbefugte Waffenführung im Sinne des § 27 VersG und im Einzelfall auch des § 53 Abs. 1 und 3 WaffG macht einen solchen polizeirechtlich bedeutsamen Tatbestand aus[1]. Darüber hinaus stellt das Mitführen aller in den §§ 21, 29 VersG und §§ 125, 125a, 111 StGB genannten Gegenstände im Zugang zur versammlungsrechtlichen Veranstaltung eine Bedrohung der öffentlichen Sicherheit dar[2].

2. Die polizeiliche Schutzfunktion im Verhältnis zum Versammlungsleiter

Die polizeiliche Zuständigkeit zu präventiver Tätigkeit im Zusammenhang mit Versammlungen ist zwar im Versammlungsgesetz nicht besonders normiert, sie ergibt sich aber aus den gesamten gesetzgeberischen Absichten und ist aus den §§ 15 Abs. 2, 16 PolG, 12, 18 VersG und der VO über Zuständigkeiten nach dem VersG[3] zu bestimmen[4].

---

[1] Vgl. vorangehenden Abschnitt, A II.

[2] Dietel-Gintzel-Plitt, S. 109 (Fallsammlung); S. 54, Stichwort: Ausschlußpflicht; S. 94, Stichwort: Waffengebrauch.

[3] Verordnung vom 5.1.1970 (GV.NW. S. 63/SGV.NW.2180).

[4] Rietdorf/Heise/Böckenförde/Strehlau, PolG § 16 RdNr. 11; Dietel-Gintzel-Plitt, S. 89; Dietel-Gintzel, Versammlungsfreiheit, § 12 RdNr. 10 und § 2 RdNr. 24 f; dieselben, in: Dietel-Gintzel-AsJ, § 14. Zudem könnte der Schluß von den Befugnissen der Polizei (nach dem VersG) auf die Aufgabe helfen (Samper, Bay. Polizeiaufgabengesetz, Art. 3 RdNr. 85).

Das kann indessen nicht ohne Berücksichtigung des § 7 Abs. 1 VersG geschehen, in dem angeordnet wird, daß jede öffentliche Versammlung einen Leiter haben muß[1], der den ordnungs- und gesetzmäßigen Ablauf der Veranstaltung handhabt. Gegen seine Rechtsstellung ist die polizeiliche Aufgabe abzugrenzen, wie sie sich aus den vorgenannten Bestimmungen im Hinblick auf die Gewährleistung der grundrechtlichen Versammlungsfreiheit und die Verhinderung des Mißbrauchs des politischen Rechts[2] folgt. Die Abgrenzung erscheint auch insoweit notwendig, als den Weisungen des Versammlungsleiters, mit denen er auf die Versammlung einwirkt, in der Literatur eine öffentlichrechtliche Natur zuerkannt wird und das Weisungsrecht des Versammlungsleiters bis in den Zugang zur Veranstaltung wirken kann.

Hier besteht auf den ersten Blick eine echte Kollision der Aufgaben verschiedener Autoritäten. Sie müßte - würde sie sich bestätigen[3] - auch im Hinblick auf die beim Zutritt zur Versammlung erforderlich werdenden präventiven Personendurchsuchungen[4] Auswirkungen haben[5], d. h. die Notwendigkeit polizeilicher Maßnahmen modifizieren.

---

1 § 7 VersG ist allgemeine Vorschrift, die sich auf Versammlungen in geschlossenen Räumen wie unter freiem Himmel erstreckt (§§ 18 Abs.1, 19 Abs.1); auch für eine sog. Spontanversammlung wird verlangt, daß sie einen Leiter hat (BayObLG NJW 1970, S. 479; Potrykus, Vereins- und Versammlungsrecht, VersG § 7; einschränkend Dietel-Gintzel, Versammlungsfreiheit, § 1 RdNr. 23) - nach BayObLG ist Leiter einer solchen Versammlung, wer die Funktion eines Leiters erkennbar übernimmt und von der Versammlung anerkannt wird.

2 Ott, Einführung, RdNr. 4.

3 Dazu kommt es darauf an, daß polizeiliche Befugnisse wirklich mit Zuständigkeiten anderer Organe zusammentreffen. Sie werden also nicht schon durch die Nähe verdrängt - vgl. Dietel-Gintzel, Versammlungsfreiheit, § 13 RdNr. 4.

4 Vgl. die Fallsammlung bei Dietel-Gintzel-Plitt, S.109

5 Insoweit kann nicht einfach auf das Untersuchungsergebnis, wie es zu Veranstaltungen allgemein festgestellt worden ist (voriger Abschnitt), verwiesen werden.

a) Der in der Literatur den Weisungen des Versammlungsleiters beigelegte öffentlich-rechtliche Charakter

Ein öffentlich-rechtlicher Charakter wird den Weisungen, die der Leiter zur Aufrechterhaltung der Ordnung den Versammlungsteilnehmern erteilt, von Dietel-Gintzel[1] beigelegt. In Übereinstimmung mit Ott[2] wird zugleich betont, daß der Leiter kein Beliehener ist, daß seine Anordnungen und die seiner Ordner keine Verwaltungsakte sind und daher nicht verwaltungsgerichtlicher Nachprüfung unterliegen[3].

Diese Charakterisierung der Weisungen des Versammlungsleiters ist nur so zu verstehen, daß seine Maßnahmen der subjektiv-öffentlichen (grundrechtlich verbürgten) Handlungsfreiheit, insbesondere dem auf den Versammlungsleiter entfallenden Teil des Individualrechts "Versammlungsfreiheit" entspringen[4], der zu seinem verfassungskonformen Gebrauch[5] in den Vorschriften des Versammlungsgesetzes durch Klarstellungen[6], Konkretisierungen[7] und Beschränkungen[8] geregelt ist, wodurch (mittelbar) der Umfang und die Grenzen des verbleibenden staatlichen (Schutz-) Auftrags abgezeichnet werden[9].

---

1 Dietel-Gintzel, Versammlungsfreiheit, § 8 RdNr. 2, weiter § 11 RdNr. 2, 8.

2 Ott, § 8 RdNr. 1.

3 Ebenso OVG Lüneburg, NJW 1955, 1939.

4 Zur Gliederung des Versammlungsrechts vgl. § 1 Abs.1 VersG.

5 Ott, § 8 Erl. 1.

6 Z. B. § 8 Satz 1 VersG:"Der Leiter bestimmt den Verlauf der Versammlung".

7 Wie nach § 8 Satz 2 VersG:"Der Leiter hat während der Versammlung für Ordnung zu sorgen".

8 U.a. § 11 Abs. 1 VersG:Solange die Ordnung nicht gröblich gestört wird, hat der Leiter auch kein Ausschlußrecht.

9 Wohl auch Ott, Einführung, RdNr. 20.

Der öffentlich-rechtliche Charakter der Rechtsstellung des Versammlungsleiters weist demnach in Richtung auf den Staat[1]: Der Leiter hat während der Versammlung durch Ausübung seiner Rechte für Ordnung zu sorgen und ist dafür polizeirechtlich verantwortlich[2] und untersteht strafrechtlich den Vorschriften der §§ 24, 25, 26 und 29 Nr. 6 VersG[3]. Diese Bestimmung der Rechtsstellung des Versammlungsleiters schließt aus, für ihn etwa ein öffentlich-rechtliches Handlungsrecht gegenüber den Versammlungsteilnehmern verbunden mit öffentlich-rechtlichen Mitteln zur Störungsverhinderung anzunehmen[4]. Eine andere Auffassung geriete in Widerspruch zu Art. 19 Abs. 4 GG, der gegen jede öffentliche Gewalt Rechtsschutz gewährt.

b) Die Erforderlichkeit polizeilicher Sucheingriffe bei Berücksichtigung der Befugnisse des Versammlungsleiters

Die damit im Verhältnis zu den anderen Versammlungsrechtssubjekten unverändert privatrechtliche Rechtsstellung des Versammlungsleiters[5] verlangt deshalb für die übergeordnete Frage nicht anders als in sonstigen Fällen die Feststellung, inwieweit unter Berücksichtigung der Berechtigungen und Verpflichtungen des Versammlungsleiters zur Wahrung der Ordnung in der Versammlung präventive Personendurchsuchungen durch die Polizei erforderlich werden können.

---

1 Wohl auch Potrykus, Vereins- und Versammlungsrecht, VersG § 1 Erl. 2

2 D. h. bei mangelnder Sorge für die Ordnung kann die Polizei auch in sein (Leitungs-) Recht eingreifen.

3 Ausführlich dazu Dietel-Gintzel, Versammlungsfreiheit, § 8 RdNr. 19, 20; Potrykus, Vereins- und Versammlungsrecht, VersG § 8 Anm. 1.

4 Mißverständlich auch Potrykus, Vereins- und Versammlungsrecht, VersG § 11 Erl. 1.

5 OLG Hamm, NJW 1967, 1669.

In diesem Zusammenhang besteht Einigkeit, daß der Leiter verpflichtet ist, bewaffneten Personen (§ 2 Abs. 2 und 3 VersG) den Zutritt zu untersagen[1]. Als Grund wird allgemein § 7 Abs. 4 VersG in Verb. mit § 11 des Gesetzes angesehen, wonach der Leiter das Hausrecht ausübt und Teilnehmer, welche die Ordnung gröblich stören, von der Versammlung ausschließen darf[2], sofern sie bewaffnet sind[3], nach dem eingeräumten limitierten Ermessen[4] ausschließen muß[5].

Diese Vorschriften kommen ersichtlich auch allein in Betracht als Grundlage für notwendige präventive Personendurchsuchungen. Indessen gehen die Bestimmungen der §§ 7 Abs. 4, 11 VersG inhaltlich davon aus, daß bis zu einer tatsächlichen gröblichen Störung das subjektiv-öffentliche Recht des Versammlungswilligen[6] zur Teilnahme an einer aktuell durchgeführten Versammlung unbeschränkt ist.

---

1 Anderenfalls ist die Polizei gem. § 13 Abs.1 Nr. 3 VersG zur Auflösung der Versammlung befugt, was einen Eingriff in das Recht zur Leitung der Versammlung durch den Versammlungsleiter darstellt.

2 Potrykus, Vereins- und Versammlungsrecht, VersG § 7 Abs. 4, S. 109; ebenso Dietel-Gintzel-Plitt, S. 54, von ihrem Standpunkt, daß die Weisungen des Versammlungsleiters öffentlich-rechtlichen Charakter tragen, mit der Begründung, daß die nach § 11 Abs.1 VersG ausgeschlossenen Teilnehmer das Teilnahmerecht für die aktuelle Veranstaltung verloren haben, so daß gegen sie das zivilrechtliche Hausrecht geltend gemacht werden kann; OLG Hamm, NJW 1967, S. 1669.

3 Für die Annahme einer groben Ordnungsstörung durch Bewaffnung vgl. Potrykus, Vereins- und Versammlungsrecht, VersG § 11 Anm. 1.

4 Dietel-Gintzel, Versammlungsfreiheit, § 11 RdNr. 2.

5 Vgl. dazu die Rechtsprechung hinsichtlich der Garantenstellung des Hausrechtsinhabers, z.B. OLG Hamm, Urteil vom 16.6.1969, NPA Leitzahl 300, Blatt 1; Dietel-Gintzel-Plitt, S. 54 - Das Hausrecht und die daraus fließenden Befugnisse sind wehrfähige Rechte im Sinne der Notwehr.

6 Potrykus, Vereins- und Versammlungsfreiheit, VersG § 1 Erl. 2.

Dadurch hindern sie die Möglichkeit, auf Tatbestände Anwendung zu finden, die nur an dem Verdacht einer Gesetzeswidrigkeit anknüpfen können[1]. Die Konsequenz daraus muß sein, daß sie dann auch nicht auf den Verdacht des Gesetzesverletzung gestützte präventive Personendurchsuchungen tragen können. Die Weigerung an sich, sich nach Gegenständen durchsuchen zu lassen, macht keine gröbliche Störung aus. Zudem greift für Versammlungen unter freiem Himmel das Ausschlußrecht der Polizei nach § 18 Abs. 3 VersG ausschließlich ein[2], so daß für diesen Bereich eine im Wege der Auslegung zu gewinnende Ermächtigung des Versammlungsleiters für präventive Personendurchsuchungen von vornherein fehlte.

Danach wird für die Fälle erforderlicher Personendurchsuchungen zur Verhütung des Mißbrauchs gefährlicher Gegenstände in Versammlungen oder bei Aufzügen die mangelnde Kompetenz des Versammlungsleiters selbst Bestandteil des Bündels der von der Polizei zu schützenden, untereinander gleichwertigen[3], subjektiv-öffentlichen Berechtigungen nichtstörender Versammlungsrechtssubjekte[4].

---

1 Dietel-Gintzel, Versammlungsfreiheit, § 6 RdNr. 5: "Leiter dürfen ... nur solche potentiellen Teilnehmer zurückweisen, die eindeutig erkennbar bewaffnet oder eindeutig erkennbar mit unfriedlicher Absicht erscheinen"; "im Zweifel ist Zutritt zu gewähren". Ebenso Dietel-Gintzel-Plitt-Küchenhoff, S. 13.

2 Amtliche Begründung nach Bundestags-Drucksache Nr. 1102, S. 10.

3 Dietel-Gintzel-Küchenhoff-Plitt, S. 13.

4 Im Ergebnis ebenso Dietel-Gintzel-Küchenhoff-Plitt, aaO.

B. Die Ermächtigungsgrundlagen zu Durchsuchungen rechtswidrig ausgerüsteter Versammlungsteilnehmer

Auf Grund der Feststellung, daß im Hinblick auf erforderlich werdende Personendurchsuchungen die Zuständigkeit der Polizei nach Strafverfahrensrecht wie nach präventiv-polizeilichem Recht unter Ausschluß einer Kompetenz des Versammlungsleiters gegeben ist[1], ist noch nicht in jeder Hinsicht entschieden, inwieweit für solche Eingriffe entsprechend dem Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes für die Polizei eine formell berechtigende Grundlage vorhanden ist.

I. Die Befugnis nach Strafverfolgungsrecht

Die formell berechtigende Grundlage der Polizei, nach strafverfolgungsrechtlichen Bestimmungen gegen Versammlungsteilnehmer vorzugehen, kann nicht abweichend sein gegenüber derjenigen aus Anlaß von Veranstaltungen allgemein[2], sofern die Straftatbedingungen des Versammlungsgesetzes über das Mitführen von Gegenständen berücksichtigt sind.

Nach § 102 StPO ist die Polizei ermächtigt, Versammlungsteilnehmer und ihre Sachen zu durchsuchen, wenn die Betroffenen als Täter hier vor allem einer ausrüstungsbedingten versammlungsrechtlichen Straftat verdächtig sind und zu vermuten ist, daß Einziehungsgegenstände bzw. Beweismittel bei ihnen gefunden werden.

---

[1] Wohl auch Gintzel, in: Schlußbericht "Polizei und Demonstrationen", S. 72; derselbe, in: Dietel-Gintzel-Küchenhoff-Plitt, S. 13.

[2] Siehe vorangehenden Abschnitt, B I.

Die Problematik zur Begründung des verfahrensrechtlichen Verdachts ist grundsätzlich dieselbe, wie sie zu der allgemeinen (Fußball-) Veranstaltung erörtert worden ist. Soweit Gegenstände wie Steine, Eisenstangen und Gummischläuche mitgeführt werden, die im Bereich allgemeiner Veranstaltungen im maßgeblichen Zeitpunkt der Durchsuchungen strafverfolgungsrechtlich sich irrelevant zeigten, wird sich der Verdacht hinsichtlich der Absicht der Träger, diese Gegenstände bei Versammlungen als Waffen zu verwenden, regelmäßig schon aus der Tatsache des Mitführens dieser Sachen ergeben[1].

II. Rechtfertigung aus präventiv-polizeilicher Rechtsgrundlage

Soweit in der Literatur auf die in der Praxis notwendigen Personendurchsuchungen bei Versammlungen eingegangen wird, ist man sich einig, daß solche Maßnahmen auch zur Gefahrenabwehr zulässig sind, doch wird entweder die Gesetzesgrundlage garnicht genannt[2] oder ohne weitere Erläuterung in den landesrechtlichen Bestimmungen des Polizeirechts gesehen[3].

Der präventive Weg bietet sich jedenfalls an, weil dieser überhaupt nur für den Zugriff auf potentielle Störungsmittel, die nicht Waffen im Sinne des Versammlungsgesetzes sind, in Frage kommt.

1. Ermächtigungsgrundlage aus dem Versammlungsgesetz

Unter dem Gesichtspunkt der versammlungsrechtlichen Bestimmungen als spezialgesetzliche Regelungsgegen-

---

[1] Dreher, Eduard, § 125a Anm. 1 Nr. 2.

[2] Z. B. Gintzel, in: Dietel-Gintzel-Küchenhoff-Plitt, S. 13.

[3] So Dietel-Gintzel-Plitt, S. 109.

stände[1] läßt sich feststellen, daß darin eine besondere Vorschrift für Personendurchsuchungen nicht vorhanden ist.

Auf der Suche nach einer Ermächtigungsnorm für Anordnungen zur Störungsverhinderung könnte an die generelle Vorschrift des § 2 VersG gedacht werden, der (wie bereits an anderer Stelle ausgeführt) in seinem Abs. 2 gebietet, daß bei öffentlichen Versammlungen und Aufzügen jedermann Störungen zu unterlassen hat, die bezwecken, die ordnungsgemäße Durchführung zu beeinträchtigen; nach Abs. 3 ist für jedermann verboten, Waffen bei sich zu tragen, es sei denn, daß er zum Erscheinen mit Waffen ermächtigt sei.

Hobbeling[2] will keine Bedenken haben, auf § 2 VersG verfahrensrechtliche Anordnungen zu stützen. Diese Auffassung vertreten auch Dietel-Gintzel[3]. Hierzu ist zu bemerken, daß § 2 Abs. 2 und 3 VersG materielle Vorschriften enthalten, an die §§ 21 ff VersG mit ihren strafrechtlichen Rechtsfolgen anknüpfen[4]. Vor allem - und abgesehen davon, daß man Bedenken hinsichtlich der ausreichenden Bestimmtheit der Norm haben kann, wie sie das Bundesverfassungsgericht in mehreren Entscheidungen für eine Ermächtigungsgrundlage normiert hat[5] - geht § 2 VersG davon aus, daß feststeht, daß

---

1 Die auch für die Veranstaltungen von Ausländern Geltung beansprucht, Potrykus, Vereins- und Versammlungsrecht, VersG § 1 Erl. 2 - Es mehren sich gerade die Fälle, in denen öffentliche Veranstaltungen von Ausländern durch Landsleute der entgegengesetzten politischen Richtung gewaltsam verhindert oder gesprengt werden, in denen es zu Prügeleien auf offener Straße und dabei zu tätlichen Angriffen mit Schlagwerkzeugen und Messern auf politische Gegener kommt (Heuer, S.33)

2 Hobbeling, S. 121.

3 Dietel-Gintzel, Versammlungsfreiheit, § 2 RdNr. 10.

4 Potrykus, aaO, § 27 Erl. 1.

5 Zu den Anforderungen einer nach "Inhalt, Zweck und Ausmaß" hinreichend bestimmten Ermächtigung BVerfGE 1, 14 ff (60); 2, 307 ff (334); 4, 7 ff (21); 10, 20 ff (51); 14, 174 ff (185); 15, 153 ff (160); 18, 52 ff (61).

Teilnehmer sich rechtswidrig im Sinne der Absätze 2 und 3 verhalten[1].

Diese Sicherheit besteht aber in der Regel im Zugang zur Versammlung hinsichtlich der inkriminierten Verhaltensweisen gerade nicht. In jenen Fällen wäre eine gegen den Willen der Betroffenen durchgeführte Personendurchsuchung auch nicht erforderlich, da diesen Personen der Zutritt verweigert werden könnte, solange sie die Verfügung, die Störungsmittel verwahren zu lassen, nicht befolgen wollen[2].

Die Vorschrift des § 2 VersG liegt damit auf einer ganz anderen Ebene als die gesuchte verfahrensmäßige Rechtsgrundlage für polizeiliche Maßnahmen zur Gefahrenabwehr auf Grund eines Verdachts.

2. Ermächtigungsgrundlage aus Allgemeinem Polizeirecht

Diese aufgezeigten Mängel hat die landesrechtliche Regelung des § 28 PolG über Personendurchsuchungen nicht: Sie weist detaillierte Voraussetzungen für den Eingriff auf, die nach Abs. 1 Buchst. b zudem Tatsachen genügen läßt, die darauf schließen lassen, daß bei der zu durchsuchenden Person Sachen gefunden wer-

---

[1] OLG Hamm, NJW 1967, S. 1669; indem Dietel-Gintzel, Versammlungsfreiheit, § 2 RdNr. 10 verfahrensrechtliche Maßnahmen auf jene Vorschrift stützen wollen, gehen sie ersichtlich auch immer von Beispielen aus, bei denen eine Person Störungsmittel bei sich führt.

[2] Beim Mitführen von Waffen haben die Bewaffneten das Versammlungsrecht nicht, vgl. auch Dietel-Gintzel-AsJ, § 2.
Bei aktueller grober Störung durch die bezeichneten Gegenstände können bewaffnete Personen nach §§ 11 Abs. 1 (§ 13 Abs. 1, letzter Satz), 18 Abs. 3 bzw. 19 Abs. 4 ausdrücklich ausgeschlossen werden.

den, die selbst oder im Zusammenhang mit weiteren Umständen eine gegenwärtige Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung begründen[1].

a) Anwendbarkeit des § 28 Abs. 1 Buchst. b PolG

Die Möglichkeit, gegen "verdächtige" Personen beim Zutritt mit präventiven Durchsuchungen nach dem PolG vorzugehen, kann nur dem Bedenken begegnen, daß die Durchsuchungen in zeitlicher, örtlicher und sachlicher Nähe mit einer bestimmten Versammlung durchgeführt werden, andererseits das Versammlungsrecht, das das ungehinderte Teilnahmerecht einschließt, aber als "polizeifest" angesehen wird[2]. Das hindert möglicherweise die Anwendbarkeit allgemeinen Polizeirechts.

Dazu ist zunächst darauf hinzuweisen, daß zu dieser Frage unter Polizeifestigkeit[3] offensichtlich Verschiedenes verstanden wird. Einerseits wird geäußert, das allgemeine Polizeirecht sei im Bereich des Versammlungsrechts ausgeschlossen[4]. Diese Absolutheit führt dahin, daß alle Ordnungsmaßnahmen bei Veranstaltungen nach dem Versammlungsgesetz ohne die Vorschriften des Polizeigesetzes auszukommen haben, und zwar ohne Rücksicht darauf, ob im Einzelfall dafür die Generalklausel nach § 20 PolG oder eine Regel aus den sog. Standardmaßnahmen nach §§ 23 bis 38 PolG in Anspruch genommen werden könnte bzw. müßte.

---

1 Siehe oben, 1. Abschnitt, A II.

2 Wolff III, § 121 III d 2; Dietel-Gintzel, Versammlungsfreiheit, § 1 RdNr. 17; inhaltlich ebenso Potrykus, Vereins- und Versammlungsrecht, VersG Einführung, III.

3 Grundsätzlich zur Polizeifestigkeit Ksoll-Küchenhoff-Schöndorf, S. 62 f.

4 Ott, Einführung RdNr. 10; ähnlich Potrykus, Vereins- und Versammlungsrecht, VersG Einführung, III.

Andererseits wird von Dietel-Gintzel[1], die sich auf Wolff[2] berufen, eingrenzend ausgeführt, daß von Polizeifestigkeit zu sprechen ist, "wenn bestimmte Eingriffe der Verwaltung nicht mehr auf die Generalermächtigung des Polizeirechts gestützt werden dürfen".

Für die dogmatisch richtige Auffassung ist davon auszugehen, daß unter dem Begriff der Polizeifestigkeit die Begriffe der Spezialität und der Abgeschlossenheit der Bestimmungen zusammenzusehen sind.

Im Sinne der gesetzestechnischen Unterscheidung des Polizeigesetzes (Generalklausel, § 20 - besondere Eingriffsregelungen, §§ 23 ff) ist zunächst zu bestimmen, hinsichtlich welcher selbständig unterscheidbaren Maßnahme die Rechtsfrage besteht. Das ist hier die Durchsuchung von Personen. Dieses Mittel ist in der spezialgesetzlichen Materie des Versammlungsgesetzes - wie oben nachgewiesen worden ist - nicht geregelt. Insoweit ist auch die Vorschrift des § 28 PolG über Personendurchsuchungen nicht ausgeschlossen.

Um unter dem Gesichtspunkt der Abgeschlossenheit der versammlungsrechtlichen Regelungen die Anwendbarkeit der Durchsuchungsnorm des § 28 PolG klarzustellen, muß das Normensystem des Spezialgesetzes eingehender untersucht werden.
Das subjektiv-öffentliche Recht des Versammlungswilligen bzw. -teilnehmers ist die Summe der Berechtigungen, Zutritt zur Versammlung zu verlangen, zustimmend bzw. ablehnend die Meinung zu äußern, sich zu Wort zu melden, Diskussionen zu fordern und in der Versammlung zu verbleiben[3].

---

[1] Dietel-Gintzel, Versammlungsfreiheit, § 2 RdNr. 25.
[2] Wolff III, § 125 III d 2.
[3] Dietel-Gintzel-AsJ, Entwurf eines Versammlungsgesetzes, § 7 Abs. 2; BVerwG, DVBl. 1967, S. 779.

Es konkurriert tatsächlich mit denselben Rechten der anderen Teilnehmer, dem Recht des Veranstalters und des Versammlungsleiters. Daraus leitet das Versammlungsgesetz zur Sicherung des individuellen Rechts auf gewaltlose (von staatlicher Seite unbeeinflußte) Meinungsbildung bzw. -äußerung und zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit[1] ab, daß bewaffnete Personen ausgeschlossen sind[2], daß bei einer gröblichen Störung der Versammlung mit der Gefahr ihrer Verhinderung der verantwortliche Teilnehmer aus der Versammlung verwiesen[3] und - wenn die Versammlung einen aufrührerischen Verlauf nimmt - die Versammlung aufgelöst werden kann[4]. Ferner ist vorher die Möglichkeit vorgesehen, die Versammlung zu verbieten[5].

Es kann angenommen werden, daß der Gesetzgeber die zum Zeitpunkt der Schaffung des Versammlungsgesetzes bestehende Rechtslage, einschließlich der Polizeirechtslage in den Ländern vor Augen hatte und diese nur insoweit modifizieren wollte, als die Rechtslage unklar geworden war[6] und der Gesetzgeber Akzentuierungen in Bezug auf bestimmte Beschränkungen der Versammlungsfreiheit nach dem Grundgesetz für nötig hielt[7].

---

1 Wenn OLG Hamm, NJW 1967, S. 1669, neben dem Schutz der Versammlungs- und Meinungsfreiheit als weiteren Zweck die "Sicherung eines ordnungsgemäßen Ablaufs der Versammlung" nennt, kann damit nur die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit gemeint sein.

2 § 2 Abs. 3 VersG (Art. 8 Abs. 1 GG).

3 §§ 11, 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG.

4 siehe §§ 13, 15 Abs. 2 VersG.

5 §§ 5, 15 Abs. 1 VersG.

6 Hobbeling, S. 123.

7 OVG Bremen, Urteil vom 3.9.1971 - II A 108/70, I BA 13/71, NPA Leitzahl 891.

Diese besonderen tatbestandlich garantierten Beschränkungen (Eingriffe) betreffen im wesentlichen die Frage des "Ob" und des "Wielange"[1] der Teilnahme. Diese vom Versammlungsgesetz gezogenen Konsequenzen sind "polizeifest"[2]. Davon losgelöst wäre es mit Rücksicht auf den Schutzcharakter des Versammlungsgesetzes in sich widersprüchlich, wenn unter Verzicht auf notwendige, vom Versammlungsgesetz nicht genannte Präventivmaßnahmen jedes Risiko der Verletzung eines der Rechtskreise und sogar des Scheiterns der Versammlung insgesamt in Kauf zu nehmen wäre, während andererseits - wenn sich die Gefahr realisiert hat und die Störung eingetreten ist - dem Versammlungsleiter oder der Polizei schwerwiegende, die Versammlung auflösende bzw. den Ausschluß Einzelner verfügende Befugnisse eingeräumt würden.

Daraus muß einmal folgen, daß präventive Maßnahmen der zuständigen Polizeibehörde zur Gewährleistung der Versammlung wie Personendurchsuchungen nach gefährdenden Gegenständen, die nicht das "Ob" oder das "Wielange" der Teilnahme berühren, als in den Zweck des Versamm-

---

[1] In diesem Sinn äußerte Bundesinnenminister Dr. Lehr bei der 2. und 3. Beratung des Entwurfs im Bundestag (Stenographische Protokolle I. Wahlperiode, S. 12849): "Die Rechte der Polizei, eine Versammlung oder einen Aufzug zu verbieten oder aufzulösen, sind im Entwurf abschließend geregelt. Ein Verbot oder eine Auflösung auf Grund anderer Rechtsvorschriften soll damit nach diesem Gesetz ausgeschlossen sein".

[2] Das wird schon durch das Wort "nur" in den §§ 5 und 13 VersG zum Ausdruck gebracht.

lungsgesetzes eingeschlossen anzusehen sind[1]. Daraus muß weiter folgen, daß die präventiven Personenkontrollen, weil sie nicht durch die spezialgesetzlichen Regelungen des Versammlungsrechts ausgeschlossen sind, im Katalog der Standardmaßnahmen des Allgemeinen Polizeirechts, des Polizeigesetzes, ihre Stütze finden[2]. Die materielle Grundlage, die öffentliche Sicherheit und Ordnung, ist dieselbe, wie sich aus § 15 Abs. 1 VersG und dem nach den geschriebenen Eingriffsregelungen des Versammlungsgesetzes allgemein zum Ausdruck kommenden Zweck ergibt, der auf Gewaltlosigkeit und Sicherung der versammlungsrechtlichen Berechtigungen abzielt.

---

[1] Die mit Personendurchsuchungen verbundene Einschränkung des Versammlungsrechts ist nicht Haupt- oder Teilzweck, sondern nur die zwangsläufige Nebenfolge einer Regelung, die primär zu anderen Zwecken ergeht (Dietel, in: DVBl. 1969, S. 569);
genausowenig wie die Vorschriften über die Strafbarkeit des Landfriedensbruchs das Recht auf freie Meinungsäußerung einschränken, verhelfen die präventivpolizeilichen Befugnisse erst zur vollen Wirksamkeit des Demonstrationsrechts;
Art. 8 GG schützt nicht Versammlungen, aus denen heraus, um der Meinung der Versammelten Nachdruck zu verleihen, Gewalttätigkeiten begangen werden.

[2] So für den § 23 PolG auch Dietel-Gintzel, Allgemeines Verwaltungs- und Polizeirecht, § 7 II, 2 für Razzien im Bereich des Schutzes von Versammlungen;
im Ergebnis wohl ebenso wie hier Ksoll-Küchenhoff-Schöndorf, aaO, die unter dem Gesichtspunkt "erschöpfender gesetzlicher Regelung" aus dem Versammlungsgesetz die §§ 9 Abs. 2, 12, 13 Abs. 1, 18 Abs. 2 und 3 hervorheben;
außerdem Hobbeling, S. 124 f, der für § 15 Abs. 1 VersG die Anwendbarkeit allgemeinen Polizeirechts nachweist.

b) Voraussetzungen der Ermächtigungsnorm des Allgemeinen Polizeirechts

Die tatbestandlichen Voraussetzungen für präventive Personendurchsuchungen gem. § 28 Abs. 1 Buchst. b PolG erfüllen sich darin[1], daß unbefugte Waffenführung im Sinne des § 27 VersG (im Einzelfall in Idealkonkurrenz mit § 53 Abs. 1 und 3 WaffG), wo sie für den maßgeblichen Zeitpunkt des Durchsuchungseingriffs unterstellt werden darf, bereits eine Störung der öffentlichen Sicherheit darstellt. Darüber hinaus kann auf Grund dieser Gegenstände und daneben angesprochenen potentiellen Störungsmittel im Sinne der §§ 21, 29 VersG, 125, 125a, 111 StGB eine gegenwärtige Gefahr hinsichtlich der durch die Normen abgeschirmten Rechtsgüter begründet werden. Das läßt sich vornehmlich aus dem auch bei Versammlungen stattfindenden massenhaften Auftreten von Menschen auf begrenztem Raum unter den damit verbundenen (massen-) psychologischen Bedingungen erklären.

Im übrigen kommt es wie bei den präventiven Durchsuchungen von Besuchern von Fußballveranstaltungen darauf an, daß konkrete Hinweise vorliegen, aus denen der Schluß möglich ist, daß überhaupt Störungsmittel und außerdem gerade von den zur Durchsuchung herangezogenen Personen mitgeführt werden[2].

---

[1] Zum Erkenntnisverfahren vgl. oben, 1. Abschnitt, A II (Exkurs).

[2] Siehe vorangehenden Unterabschnitt, B II.

c) Übermaßverbot

Auch wenn man die hier vertretene Auffassung von der Anwendbarkeit Allgemeinen Polizeirechts für präventive Personendurchsuchungen aus der Sicht des verfassungskräftigen Übermaßverbots[1] angeht, wird das Ergebnis zusätzlich gestützt.

Dieser Grundsatz gebietet im vorliegenden Zusammenhang, daß die Versammlungsfreiheit erst von der Polizei suspendiert werden darf, wenn sie mit milderen Begrenzungen des von den Verfassungen gewährten Individualrechts den der öffentlichen Sicherheit und Ordnung drohenden Gefahren nicht Herr werden kann.

Diesem Grundsatz liefe es zuwider, wenn der Staat genötigt wäre, eine Auflösung herbeizuführen, nur weil er - infolge einer falsch gedeuteten "Polizeifestigkeit" - anderweitig die Erfüllung seiner Schutzaufgaben zur Gewährleistung des Rechts nicht auf Allgemeines Polizeirecht stützen kann.

In der Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes[2] kann den Besonderheiten der politischen Versammlung, insbesondere der gewissen verständlichen Abneigung gegen staatliche Präsenz, mit gebotener Zurückhaltung Rechnung getragen werden[3].

Das muß für die präventiven Personendurchsuchungen insoweit betont werden, als ein polizeiliches Eingreifen bereits im Zugang zur Versammlung - wenn nicht nach

---

[1] Ausführlich zum Übermaßverbot bei der Wahrnehmung der Versammlungspolizei Dietel-Gintzel, Versammlungsfreiheit, § 1 RdNr. 87 ff; BVerfG in: DVBl. 1967, S. 421.

[2] Wittig, in: DÖV 1968, S. 817 ff.

[3] Zu diesem sozial-psychologischen Aspekt vor allem Klinkhammer, in: Schlußbericht "Polizei und Demonstrationen", S. 30.

strafverfolgungsrechtlichen Bestimmungen eingeschritten werden muß - entbehrlich ist, solange der Versammlungsleiter und die Polizeikräfte den gesetzmäßigen Verlauf wahrscheinlich auch ohne diese vorgezogenen Eingriffe während der Veranstaltung werden gewährleisten können.

Es sei angemerkt, daß die Norm des § 28 Abs. 1 Buchstabe b PolG eine Kann-Vorschrift ist. Taktfragen spielen dabei eine beachtliche Rolle[1].

---

[1] Kirschbaum, S. 76 f; Heidelberg-Claus, S. 78.

3. Abschnitt

DIE POLIZEILICHEN DURCHSUCHUNGEN VON PERSONEN BEIM ZUTRITT ZU ÖFFENTLICHEN EINRICHTUNGEN

Störungen der Funktion von Einrichtungen, die der Allgemeinheit dienen[1], verbürgen auf Grund deren organisatorischer und betrieblicher Eigenart eine weitreichende Publizität. Und darauf kommt es gerade den Personen an, die in der Gegenwart Anschläge auf diese Objekte androhen und auch vornehmen.

Das ist der Hintergrund der Personenkontrollen nach gefährlichen Gegenständen im Zugang zu Gerichten, eigenen Dienststellen und den Luftfahrzeugen in den Flughäfen des Landes Nordrhein-Westfalen.

1. Unterabschnitt

Die Suchmaßnahmen der Polizei in Gerichten

Personendurchsuchungen in Gerichten erlangten eine auffällige Bedeutung in der Folge des politischen Auftritts der sogenannten außerparlamentarischen Opposition, als Angeklagte, Zeugen und Zuhörer anstrebten, in Strafprozessen gegen Demonstranten die Verhandlung zu sprengen und vermehrt zu zum Teil störenden[2], gelegentlich schon gefährlichen Gegenständen griffen[3].

---

[1] Zum Begriff siehe oben, Einführung, S. 5 (Fußnote 5).

[2] Vgl. das Beispiel bei Löwe-Rosenberg, Gerichtsverfassungsgesetz, § 176, S. 2954 (in der Fußnote).

[3] Willms, in: JZ 1972, S. 653.

Als unvergleichbar notwendiger erscheinen gegenwärtig Maßnahmen dieser Art aus der Erfahrung nach Anschlägen anarchistischer Gruppen durch Waffen, Sprengstoffe und Brandstiftungsmittel auf Gerichtsgebäude und bei Strafprozessen gegen Sympathisanten selbst unmittelbar auf das Leben von Gerichtspersonen[1].

A. Die Grundlagen des Einsatzes nach den polizeilichen Aufgaben

Im Zusammenhang mit den zuerst interessierenden materiell berechtigenden Grundlagen für den Einsatz der Polizei stellt sich vor allem hinsichtlich der Aufgabe zu präventivem Einschreiten die Frage nach dem Verhältnis dieses Hoheitsträgers zu der anderen staatlichen Autorität, dem im Einzelfall bedrohten Gericht. Dazu ist davon auszugehen, daß jeder Hoheitsträger öffentlich-rechtlich (aus dem Grundsatz der Rechtmässigkeit staatlichen Handelns) zu einer ordnungsgemäßen Erfüllung der ihm übertragenen Aufgabe verpflichtet ist[2]; hierbei ist es nur folgerichtig anzunehmen, daß die staatlichen Stellen berechtigt und verpflichtet sind, in ihrem jeweiligen Tätigkeitskreis bei der hoheitlichen Verrichtung auftretende Gefahren zunächst selbst zu bekämpfen[3].

So gesehen beansprucht auch für das Verhältnis der zum Schutz von Gerichten eingesetzten Polizei zu den gerichtlichen Einrichtungen die allgemeine organisationsrechtliche Regel Geltung, daß jedes staatliche Organ die hoheitlichen Kompetenzen des anderen zu respektieren hat[4].

---

[1] Siehe oben, Einführung, S. 6 (Fußnote 1).

[2] Dietel-Gintzel, Allg. Verwaltungs- u. Polizeirecht, § 1 I.

[3] Drews-Wacke, § 2 Ziff.3, § 13 Nr. 8; Folz, in: JuS 1965, S. 41 ff (45) - In diese Kompetenz sind Tätigkeiten eingeschlossen, die im Umkreis der spezifischen Aufgaben des Hoheitsträgers liegen, d.h. die der Funktionsermöglichung dienen (Knemeyer, in DÖV 1970, 596)

[4] Zu dieser Grundregel siehe z.B. Drews-Wacke, S. 125 f, 210 f. Jellinek, Walter, S. 189; Forsthoff, S. 394.

I. Die verfolgungsrechtlichen Bedingungen

Nach der Ausgangslage ist zur Begründung eines verfolgungsrechtlichen Vorgehens nach §§ 15 Abs. 2 PolG, 163, 102 ff StPO zur Auffindung gefährlicher Gegenstände als Beweismittel bzw. Einziehungsgegenstände eines Rechtsbruchs besonders an die gemeingefährlichen Straftaten nach dem 27. Abschnitt des Strafgesetzbuchs zu denken.

Im Hinblick auf die wegen eines Verdachts von Straftaten eingreifende polizeiliche Aufgabe zum Einschreiten ist eine Kollision mit Zuständigkeiten der Einrichtung, in deren Bereich der Einsatz erfolgt, noch ausgeschlossen.

1. Die Tatbestände nach §§ 311, 311a StGB, 30 Abs.2 Nr. 5 SprengstoffG; § 306 StGB

Nach § 311 Abs. 1 StGB liegt ein Verbrechen vor, wenn eine Explosion[1] durch Sprengstoff[2] herbeigeführt wird und der Täter dadurch Leib oder Leben eines anderen oder fremde Sachen von bedeutendem Wert[3] gefährdet. Der

---

[1] Mit Lehmann, S. 104, ist im gesetzes-technischen Sinne eine Explosion ein meist mit Knall verbundener chemischer oder physikalischer Umsetzungsprozeß (Verbrennung), bei der durch plötzliche Volumenvergrößerung Kräfte frei werden, die eine zerstörende Wirkung ausüben können; unter diesen gesetzes-technischen Begriff der Explosion fallen nicht nur die naturwissenschaftlich relevanten Vorgänge der Verpuffung, der Explosion und Detonation, sondern auch der Expansion.

[2] Z.B. Dynamit, Nitroglyzerin, Schießbaumwolle, Schwarzpulver - Andere Arten der Explosion, die ebenfalls unter § 311 fallen, können mit Gas oder chemischen Kunststoffen herbeigeführt werden; ausgenommen ist ein Vorgang durch Freisetzen von Kernenergie, der selbständig in § 310 b StGB erfaßt ist.

[3] Die Fassung des § 311 geht auf das 7. StÄG v. 1.6.1964 (BGBl. I S. 337) zurück und löste die repressiven Vorschriften des Gesetzes gegen den verbrecherischen und gemeingefährlichen Gebrauch von Sprengstoffen v. 9.6. 1884 (RGBl.S.61 ff) ab, seinerzeit im Zusammenhang mit einem anarchistischen Attentat auf Kaiser Wilhelm I erlassen.

innere Tatbestand dieser Vorschrift verlangt Vorsatz, und zwar sowohl hinsichtlich der Herbeiführung einer Explosion als auch der Gefährdung[1].

Nun kommt zu einem repressiven Vorgehen im Eingang zu den Gerichtsgebäuden eine Vollendung des Delikts nicht in Frage; und das betrifft auch den im Sachzusammenhang mitzunennenden Verbrechenstatbestand nach § 306 StGB, demgemäß derjenige bestraft wird, der eine Räumlichkeit in Brand setzt, welche zeitweise zum Aufenthalt von Menschen dient, und zwar zu einer Zeit, während welcher Menschen in derselben sich aufzuhalten pflegen[2]. In die Erwägung ist die zu diesen Tatbeständen bestehende Versuchsstrafbarkeit (§ 23 StGB) zu ziehen.

Die dazu noch möglichen Schwierigkeiten in der Begründung strafbaren Unrechts[3] können bei § 311a StGB[4] erst gar nicht auftreten. Danach wird mit Freiheitsstrafe von 6 Monaten bis zu 5 Jahren bestraft, wer sich zur Vorbereitung einer nach § 311 Abs. 1 strafbaren Handlung, die durch Sprengstoff begangen werden soll, Sprengstoffe oder die zur Ausführung der Tat erforderlichen besonderen Vorrichtungen[5] verschafft.

---

1 Lehmann, S. 105.

2 "Schwere Brandstiftung" (Paragraphenüberschrift nach EGStGB vom 2.3.1974 - BGBl. I S. 493) - Der Qualifizierungstatbestand zu § 306 StGB ist die "Besonders schwere Brandstiftung" gem. § 307 StGB (siehe vor allem die Nr. 2 dieser Vorschrift: Brandstiftung in der Absicht, einen Aufruhr zu erregen).

3 In dem in Rede stehenden Stadium muß das Mitführen der Gegenstände nach der Vorstellung des Täters von der Tat der unmittelbare Ansatz zur Verwirklichung des Tatbestandes sein.

4 Zur Entstehungsgeschichte dieser Vorschrift vgl. Lackner-Maassen, § 311 Anm. 1.

5 Z.B. der zusammengebaute Zeitzünder oder der zur Auslösung der Explosion bestimmte Zündsatz.

Diese Vorschrift schützt über § 30 StGB hinaus gegen Handlungen, die zur Vorbereitung eines Explosionsverbrechens mittels Sprengstoffs begangen werden[1], und erfaßt in diesem Zusammenhang jede Herstellung der tatsächlichen Verfügungsgewalt[2], soweit Vorsatz gegeben ist, der die Vorbereitung oder Unterstützung eines der in § 311 Abs. 1 StGB alternativ genannten Verbrechenstatbestände einschließen muß[3].
Subsidiär zu § 311 a StGB kann § 30 Abs. 2 Nr. 5 des SprengstoffG in Verb. mit § 1 des Gesetzes[4] eingreifen, wonach der Besitz von Sprengstoff nur mit polizeilicher Genehmigung zulässig ist (Vergehen)[5].

2. Sonstige Grundlagen

Daneben ist die Verletzung der Bestimmungen des Waffengesetzes möglich, genauer der §§ 53 Abs. 1 Nr. 3 (Besitz von Brandsätzen), Abs. 3 Nr. 1 (Führung von Schußwaffen), Abs. 3 Nr. 3 (Besitz von Stahlruten, Totschlägern, Schlagringen), zu deren materiellen Bestimmungen auf die Ausführungen im 2. Abschnitt (1. Unterabschnitt A I) verwiesen wird.

Als organisierte Menschenzusammenkünfte können aktuelle Gerichtsverhandlungen dem Schutz der Vorschrift über das Verbot des Waffenführens bei Veranstaltungen gem. §§ 39 Abs. 1, 53 Abs. 3 Nr. 5 WaffG unterstellt werden.

---

1 Lackner-Maassen, § 311 a Erl. 2.
2 Lehmann, S. 114.
3 Lackner-Maassen, § 311 a Erl. 2, 4; BayObLG NJW 1973, S. 2038.
4 Der als Landesrecht fortgilt.
5 BayObLG, NJW 1973, 2038; Lehmann, S. 114.

II. Die präventiv-polizeilichen Bedingungen

Das Hauptaugenmerk muß sich freilich auf die Sachverhalte richten, um die Verletzung der Rechtsgüter zu verhindern, gegen die sich der Gebrauch der in den vorgenannten Deliktstatbeständen aufgeführten Gewaltmittel richten würde. Dabei kommt es hier entscheidend auf die rein exekutiv-polizeiliche Aufgabe gem. § 15 PolG im Hinblick auf die ordnungsgemäße Erfüllung der Gerichtsfunktion an.

1. Der Gegenstand des Schutzes

Nach der Begründung zu § 14 pr.PVG[1], die sachlich in den modernen Polizeigesetzen keine Veränderung erfahren hat[2], umfaßt die öffentliche Sicherheit gleichwertig neben dem Schutz von Individualrechten den Schutz der staatlichen Einrichtungen[3]. Das ungehinderte Funktionieren der staatlichen Organe steht im engen Zusammenhang mit der Integrität der Rechtsordnung.

Wenn die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung eines Gerichts durch gewaltsame Einwirkung aus dem Publikum gefährdet oder gestört wird, liegt im gleichen Umfang eine Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit im Sinne des Polizeirechts vor. Der räumlich-gegenständliche Schutz[4] des Hoheitsträgers verklammert den Schutz des durch Gewaltanschläge mitbedrohten Personenverkehrs in den Behördengebäuden[5].

---

[1] Wiedergegeben bei: Rietdorf/Heise/Böckenförde/Strehlau, OBG § 1 RdNr. 26.

[2] Rietdorf/Heise/Böckenförde/Strehlau, OBG § 1 RdNr.22

[3] H. M., Ule-Rasch, PVG § 14 RdNr. 10; Götz, S. 31, 37; Friauf, S. 160; Drews-Wacke, § 5, S. 63.

[4] Götz, S. 40.

[5] Vgl. Klein, in: DVBl. 1971, S. 242.

2. Zuweisung des Schutzes von Gerichten an die Polizei

Unbeschadet der Feststellung, daß Gerichte und ihre Verwaltungsorganisation unter die zu schützenden Rechtswerte zu zählen sind, und daß die Polizei die Aufgabe der Gefahrenabwehr hat, ergibt sich mit dem Auftreten der Gefahr für die öffentliche Sicherheit aus der Befürchtung, daß vom Publikum Anschläge auf den Hoheitsträger verübt werden, die Schwierigkeit festzustellen, inwieweit der Schutz eines bedrohten Gerichts den Polizeibehörden obliegt. Auf Grund der vorangestellten Bestimmung[1], daß die staatlichen Stellen im jeweiligen Tätigkeitskreis bei der hoheitlichen Verrichtung auftretende Gefahren grundsätzlich selbst zu bekämpfen haben - wobei darauf hinzuweisen ist, daß den zuständigen Organen bei der Frage, "wie" sie einschreiten, grundsätzlich pflichtmäßiges Ermessen zuzumessen ist - muß die auf die Ausgangslage zu gründende polizeiliche Aufgabe der Gefahrenabwehr auf den Vorbehalt des § 15 Abs. 1 PolG hinauslaufen, daß das bestimmte polizeiliche Vorgehen als notwendiges unaufschiebbares Eingreifen angesehen werden kann[2].

Diese Voraussetzung steht in dem größeren Rahmen, daß der Staat eine lückenlose Gefahrenabwehr organisiert, in der eine Aufteilung der Kompetenzen vorgenommen ist, ohne daß die Polizei im institutionellen Sinne als Supra-Organ eingerichtet ist.

In dem Umfang, wie ein bedrohter Hoheitsträger zu Schutzmaßnahmen eine eigene rechtliche Zuständigkeit besitzt, muß die Aufgabe der Polizei ausgesetzt sein[3].

---

[1] Vgl. oben, S. 95.

[2] Rietdorf/Heise/Böckenförde/Strehlau, PolG § 15 RdNr. 6, 7.

[3] Dietel-Gintzel, Allgemeines Verwaltungs- und Polizeirecht, § 6 III (4.1).

a) Die polizeiliche Aufgabe, soweit das allgemeine öffentlich-rechtliche Hausrecht eingreift

Aus der Berechtigung und Verpflichtung, für eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung Beeinträchtigungen selbst abzuwehren, folgt auch, daß die Hoheitsträger die Räumlichkeiten, deren sie zur Wahrnehmung ihrer Aufgabe bedürfen, sichern müssen[1]. So können sie bestimmen, wem im Rahmen der ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung Zutritt zum räumlichen Bereich zu gewähren ist (Hausrecht)[2]. Die Befugnis zur Ausübung dieser Rechte liegt beim Behördenleiter, in Gerichtsgebäuden also in der Regel beim Gerichtspräsidenten[3].

Mit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts[4] vom 13. März 1970 ist für die Rechtsprechung die Charakterisierung des Hausrechts als janusköpfiges Institut[5] zunächst entschieden. Das oberste Verwaltungsgericht und der Bundesgerichtshof[6] sind sich einig in ihrer differenzierenden Auffassung, daß aus dem Hausrecht an öffentlichen Gebäuden hergeleitete Anordnungen des Rechtsinhabers sowohl öffentlich-rechtliche als auch private Akte darstellen können. Ob das eine oder das andere der Fall ist, muß jeweils im Einzelfall unter Berücksichtigung der besonderen Umstände und des Zwecks der Beschränkung

---

1 Siehe die positiv-rechtliche Regelung dieser Kompetenz für den besonderen Bereich des Bundesgrenzschutzes in § 5 Bundesgrenzschutzgesetz; vgl. Einwag/Schoen, § 4 Erl. 7; Dietel-Gintzel, Allg. Verwaltungs- und Polizeirecht, § 5 II (1.13).

2 OVG Berlin, in: DVBl. 1952, S. 763; Knemeyer, in: DÖV 1970, S. 597.

3 Stürner, in: JZ 1972, S. 663 ff (665); Knemeyer, aaO

4 DÖV 1971, S. 137.

5 Knemeyer, in: DÖV 1971, S. 303.

6 BGHZ 33, S. 230; BGH DVBl. 1968, S. 145

bestimmt werden[1]. Danach stehen die gefährdenden Sachverhalte, wie sie als Anlaß für Personenkontrollen in Rede stehen, mit zivilrechtlichen Verhältnissen in keinem Zusammenhang, die gerade zur Begründung eines privatrechtlichen Charakters von Zutrittsbeschränkungen des Publikums bemüht werden[2].

Die Schutzkontrollen tragen mehr den Charakter des Selbstzweckes in dem Sinne, den Schutz der prinzipiell hoheitlichen Tätigkeit der Behörde allein zu gewährleisten.

aa) Schutzmaßnahmen allgemein

Das öffentlich-rechtliche Hausrecht versetzt nun das betroffene Organ in den Stand, aktuelle Verletzungen der Ordnung in den Verwaltungsgebäuden damit zu ahnden, daß der Störer aus den Räumen verwiesen wird[3]. Gegen diese Beschränkung kann das grundsätzlich anzuerkennende subjektiv-öffentliche Recht auf freien Verkehr mit den Behörden[4] nicht durchgreifen, wenn durch das Verhalten einer Person die ordnungsgemäße Tätigkeit gestört oder gefährdet wird.

Soweit die Beeinträchtigungen der ordnungsgemäßen Tätigkeit in Gerichtsgebäuden vom Inhaber des Hausrechts mit seinen daraus fließenden Befugnissen abgeschafft werden können, sind Maßnahmen der Polizei nicht notwendig[5]. Den zulässigen Anordnungen des Hausrechtsinhabers verleiht die Strafbestimmung des § 123 StGB auch das nötige Gewicht.

---

1 Gegen ein janusköpfiges Hausrecht und für eine einheitliche öffentlich-rechtliche Rechtsgrundlage ausführlich Knemeyer, in: DÖV 1971, 303, ebenso Bals, in: DVBl. 1971, 275, Haak, in: DVBl. 1968, S. 134 ff (138), Frühling, S. 116, Schmitt, S. 112.

2 BVerwG, DVBl. 1971, S. 111 ff (112).

3 H. M., z. B. Knemeyer, in: DÖV 1970, S. 596 ff (598).

4 Dazu etwa OVG Münster, Urteil vom 12.2.1963 (NPA Leitzahl 318); Haak, in: DVBl. 1968, S. 134 ff (137).

5 Grundsätzlich dazu Folz, in: JuS 1963, S. 41 ff (44); Lerche, Rechtsgutachten S. 9.

bb) Die besonderen Bedingungen bei Personendurchsuchungen

Ist aber die Hausgewalt öffentlich-rechtlich gebunden, dann muß dieser Umstand auf die besondere Frage Auswirkung haben, inwieweit das Hausrecht zu präventiven Personendurchsuchungen ermächtigt.

Anerkannt ist, daß Beschränkungen des freien Zutritts desjenigen Publikumsangehörigen möglich sind, der nachweislich stört.

Dagegen besteht die Eigenart der tatsächlichen Sachverhalte hier darin, daß sie sich höchstens als Lagen mit einem mehr oder weniger intensiven Verdacht zeigen. Da man jedoch nicht aus einem fehlenden Einverständnis zur Personendurchsuchung beim Behördenbesucher eine Störung der Organisation konstruieren kann, muß die Hausgewalt in öffentlichen Gebäuden für solche Maßnahmen gegenüber dem subjektiv-öffentlichen Recht auf prinzipiell unbeschränkten Verkehr des Bürgers mit Behörden versagen. Für Personendurchsuchungen müßte dem öffentlich-rechtlichen Hausrechtsinhaber eine besondere Ermächtigungsgrundlage zustehen[1].

Da es für Hoheitsträger allgemein keine Durchsuchungsbefugnis gibt, fallen mithin solche Eingriffe in Gerichten auf Grund konkreter Gefahrenlagen für den Bereich, wie er unabhängig von den Räumlichkeiten zur Durchführung einer bestimmten Gerichtsverhandlung zu schützen sein kann, in die Zuständigkeit der allgemein für eine Störungsbeseitigung, insbesondere zur Verhütung konkretpotentieller (Offizial-) Straftaten kompetenten Polizeibehörden[2].

---

[1] Zum Erfordernis von gesetzlichen Ermächtigungen für solche hoheitlichen Abwehrmaßnahmen, Stürner, in: JZ 1971, S. 98.

[2] Beschränkung der Aufgabe durch die Befugnis (vgl. Samper, Bay. Polizeiaufgabengesetz, Art. 3 RdNr. 85).

Die darin liegende Verlagerung der Zuständigkeit nach der Eingriffsart ist der Rechtsordnung nicht fremd[1].

b) Polizeiliche Personendurchsuchungen und Sitzungspolizei

Was Schutzmaßnahmen gegen die Bedrohung der Gerichtspersonen in einer unmittelbar anstehenden Verhandlung anbelangt, kann das Verhältnis zwischen der Zuständigkeit der Polizei und der des Gerichts durch die Vorschriften der §§ 172 ff GVG anders zu bestimmen sein. Dazu wird im Ausgangspunkt der ausführlichen Darstellung von Knemeyer[2] gefolgt, der die aus diesen Vorschriften fließende Kompetenz des Gerichts als interngerichtete Ordnungsgewalt qualifiziert und diese von dem außengerichteten öffentlich-rechtlichen Hausrecht absetzt[3].

Hinzuzufügen ist, daß einhellig angenommen wird, daß die sitzungspolizeilichen Befugnisse richterliche Tätigkeit sind[4].

Mit der Unterscheidung zwischen Hausrecht und besonderer richterlicher Ordnungsgewalt ist zum Ausdruck zu bringen, daß die beiden Rechtsinstitute Befugnisse und damit Kompetenzen unterschiedlicher Intensität erwarten lassen. Nach § 177 GVG können ausdrücklich neben Parteien, Beschuldigten, Zeugen und Sachverständigen auch bei der Verhandlung nicht beteiligte Personen, die den zur Aufrechterhaltung der Ordnung erlassenen Befehlen nicht

---

[1] Kern, in: Neumann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, S. 57; z.B. §§ 152, 163, 94 StPO gegenüber §§ 100a, 100b StPO; Rietdorf/Heise/Böckenförde/Strehlau, PolG RdNr.5

[2] Knemeyer, in: DÖV 1970, S. 596 ff.

[3] Ebenso Leinius, in: NJW 1973, S. 449, Frühling, S.167.

[4] H. M., z.B. Löwe-Rosenberg, GVG § 176 Anm. 1.

gehorchen, aus dem Sitzungszimmer entfernt, auch zur Haft abgeführt und während einer zu bestimmenden Zeit festgehalten werden. Dazu kann nach § 172 GVG in allen Sachen durch das Gericht für die Verhandlung oder einen Teil davon die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden, wenn sie eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung, z. B. bei Störungen durch Zuschauer im Gerichtssaal, besorgen läßt. Schließlich sind noch die Möglichkeiten des § 175 Abs. 1 GVG, einem Gerichtsbesucher den Zutritt zu versagen, anzuführen.

Aus dem Umfang des Katalogs der dem Ermessen des Gerichtsvorsitzenden bzw. dem Kollegium unterliegenden Ordnungsmittel[1] ist zu entnehmen, daß mit Rücksicht auf die richterliche Stellung auch Personendurchsuchungen zum Schutz der Ordnung und Sicherheit im Sitzungszimmer für zulässig erachtet werden können[2]. Dieses Recht ist speziell bei § 176 GVG einzuordnen[3]. Hierzu greift auch der Gesichtspunkt des Übermaßverbots ein, wonach Personendurchsuchungen zum Schutz der gerichtlichen Tätigkeit in der Verhandlung - um die Schwelle zum Ausschluß der Öffentlichkeit nicht vorzuverlegen - gerechtfertigt sein müssen.

---

[1] Hinsichtlich des Verhältnisses der Befugnisse des Gerichtsvorsitzenden zum Kollegialgericht siehe BGH NJW 1972, 1144; dazu die Besprechung von Seibert, NJW 1973, 127 - Im Rahmen eines 2. Gesetzes zur Reform des Strafverfahrensrechts soll nach den Vorstellungen des Bundesjustizministeriums noch in dieser Legislaturperiode die Wahrnehmung sitzungspolizeilicher Maßnahmen künftig ausschließlich beim Vorsitzenden Richter liegen, um das ständige "Hinaus- und Hereinmarschieren" zur Entscheidung des Vorgehens zu vermeiden (vgl. Deutsche Polizei 1974, S. 296).

[2] Wohl auch Schmitt, DRiZ 1971, S. 20 mit dem Nachweis historischer Entscheidungen hinsichtlich sitzungspolizeilicher Mittel.

[3] Löwe-Rosenberg, Gerichtsverfassungsgesetz, § 176 Anm. 3 d.

Die so bestimmten Befugnisse des Gerichts und des Vorsitzenden erstrecken sich auf alle für die Verhandlung erforderlichen Räumlichkeiten, insbesondere auf das Sitzungszimmer mit Einschluß der unmittelbar daran angrenzenden Vorräume (Flur, Korridor)[1]. Personendurchsuchungen beim unmittelbaren Zutritt zu einer Verhandlung sind mithin auch unter dem örtlich-räumlichen Gesichtspunkt in der Sitzungspolizei inbegriffen.

Unter diesen Voraussetzungen sind Anordnungen von Maßnahmen zum Schutze des ungestörten Ganges der Gerichtstätigkeit durch die Polizei nicht notwendig[2].

3. Die polizeiliche Aufgabe unter einem Hilfeersuchen

Der Subsidiaritätsgrundsatz im Sinne des § 15 Abs.1 PolG ist mit einem Gesichtspunkt besonders verknüpft, und zwar ist damit ein Ersuchen eines bedrohten Hoheitsträgers um polizeilichen Schutz gemeint.

Zunächst läßt sich sagen, daß ein Ersuchen eines Hoheitsträgers um Schutz die Notwendigkeit polizeilicher Intervention indiziert. Andererseits kann das Ersuchen weitergehendere rechtliche Folgen haben: Das Ersuchen, welches die Pflicht zur Amtshilfe[3] begründet, legt die rechtliche Verantwortlichkeit für die nachgesuchte Anordnung dahin fest, daß diese diejenige Stelle trägt, die den Antrag stellt; die angegangene Stelle ist nur für die Art und Weise der Durchführung verantwortlich[4].

---

1 Löwe-Rosenberg, Gerichtsverfassungsgesetz, § 176 Anm. 2a.

2 Friedrichs, § 14 Erl. 56; Wiche, JW 1930, 896; ebenso wohl Ksoll-Küchenhoff-Schöndorf, S. 32/c, Dietel-Gintzel, Allg. Verwaltungs- und Polizeirecht, § 5 II.

3 Art. 35 Abs. 1 GG; Dreher, Martin, Die Amtshilfe.

4 H. M., z.B. Drews-Wacke, § 9 Nr. 3.

Amtshilfe wird angenommen, wenn die ersuchte Stelle mit der im Einzelfall vorzunehmenden Handlung nicht in ihrem bestimmungsgemäßen Aufgabenbereich tätig werden muß[1]. Für jenen Fall ist dem Ersuchen des um Unterstützung bittenden Hoheitsträgers nur der Charakter eines Anstoßes zum Tätigwerden zuzulegen.

Hinsichtlich des polizeilichen Tätigwerdens zur Gefahrenabwehr zugunsten anderer staatlicher Stellen, das zur eigenen Verantwortlichkeit von der Voraussetzung "Notwendigkeit der Maßnahmen" auch in dem Sinne abhängt, daß die im Zusammenhang mit ihrer Aufgabenerfüllung in Verlegenheit befindliche Behörde die ersuchte Maßnahme grundsätzlich nicht selbst treffen kann, weil ihr eine nötige Ermächtigung fehlt, muß die vorstehende Bestimmung bedeuten, daß polizeiliche Amtshilfe nur in Frage kommt, wenn die im Einzelfall beabsichtigte Maßnahme auf Grund einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung erforderlich ist[2] und die darum ersuchende Behörde zu Anordnungen der betreffenden Art generell befugt ist[3]. Danach trägt der Antrag um polizeilichen Schutz gegen potentielle Straftaten[4] im gewöhnlichen Verhältnis zu den Hoheitsträgern, die Beschränkungen des Zutritts des Publikums zu den Behördengebäuden über ein Hausverbot hinaus nicht vornehmen können, das Merkmal lediglich eines Anstoßes, so daß mit Personendurchsuchungen die Polizei nur in ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich tätig wird.

---

1 So vor allem Dreher, Martin, S. 26 f.

2 Dietel-Gintzel, Allg. Verwaltungs- und Polizeirecht, § 5 II (S. 64).

3 Drews-Wacke, § 9 S. 153; a.A. Dreher, Martin, S. 106, der zwar diese Voraussetzung verneint, aber als Beispiele nur Fälle nennt, in denen es nicht um eine formell berechtigende Befugnis geht.

4 Dietel-Gintzel, Allg. Verwaltungs- und Polizeirecht, § 5 II (S. 51 f).

Auf den ersten Blick geht es auch im besonderen Verhältnis der Polizei zum Ausübenden der Sitzungspolizei im Falle des Unterstützungsersuchens um die Vornahme von Maßnahmen, die auf die bestimmungsgemäße Aufgabe der Polizei weisen. Jedoch ist vorstehend bereits ausgeführt worden, daß die Gerichte originär die Zuständigkeit zu Personendurchsuchungen besitzen; vor allem ist hervorzuheben, daß die Sitzungspolizei materiell richterliche Tätigkeit ist[1]. Mit diesem Charakter wächst die damit verbundene Befugnis wesensmäßig aus dem verwaltungsmäßigen Bereich der polizeilichen Zuständigkeit[2]. Schutzmaßnahmen in Zusammenhang mit Gerichtsverhandlungen unterfallen damit der Amtshilfe[3], unter deren Geltung Unterstützung anderer Hoheitsträger ohne Ersuchen unzulässig ist[4].

B. Die formell berechtigenden Grundlagen

Die rechtliche, inhaltliche Verantwortlichkeit für Personenkontrollen kann damit im Bereich des Schutzes von Gerichten unterschiedlich sein:

Im Rahmen der Amtshilfe (§ 15 Abs. 2 PolG, Art. 35 GG) hat für die Rechtmäßigkeit der Anordnung von Personendurchsuchungen das Gericht, dessen Verhandlung geschützt wird, einzustehen; insoweit ist die Polizei nur für die Art und Weise der Durchführung der Anordnungen verantwortlich, und ist darin gegenüber Regelungen des ersuchenden Gerichts ungebunden[5]. Gegenüber der Frage der Rechtmäßigkeit der ersuchten Kontrollmaßnahmen wird

---

1 BVerfG, Beschluß vom 27.4.1971, NJW 1971 S. 1308.

2 Zu diesem Kennzeichen der polizeilichen Amtshilfe vgl. prOVG, Pr. Verwaltungsblatt Band 39, 115; DJZ 1916, S. 247.

3 OVG Berlin, Beschluß vom 28.12.1972, NPA Leitzahl 701

4 Dreher, Martin, S. 32 f.

5 OVG Berlin, aaO.

die Polizei hier wie in kaum einem anderen Fall auf Grund der Entscheidung durch ein Gericht von der rechtlichen Zulässigkeit ausgehen dürfen. Das muß insbesondere hinsichtlich des Umfangs der Kontrollen gelten[1].

Für die Fälle, in denen die Polizei Personendurchsuchungen außerhalb des Bereichs der Amtshilfe durchführt, ist sie auf die ihr zukommenden Befugnisse angewiesen. Zur Rechtfertigung der Eingriffe in die personale Sphäre von Besuchern der Gerichtsbehörden zur Gefahrenabwehr müssen damit die Voraussetzungen des § 28 Abs. 1 Buchst. b PolG erfüllt sein, insbesondere muß die personenbezogene Gefährlichkeit des Besuchers nachweisbar sein; die Rechtseingriffe als Mittel der Verfolgung rechtswidriger Handlungen sind auf die Bestimmungen der §§ 102 ff StPO mit der Voraussetzung des strafverfahrensrechtlichen Verdachts beschränkt. Dabei müssen sich diese rechtlichen Einschränkungen im Schutzbereich öffentlicher Einrichtungen belastender auswirken als es schon in den bereits besprochenen Fällen festgestellt worden ist. Dort kann mit taktischen Mitteln (Aufklärung) die Effizienz ausgeglichen gehalten werden. Diese kompensatorische Möglichkeit verringert sich hier, da der subversiv vorgehende Täter nicht nur nicht mit der Bewaffnung "prahlt", sondern alles daran setzt, unauffällig zu bleiben[2].

Im übrigen kann zu den formell berechtigenden Grundlagen auf die Feststellungen im 2. Abschnitt, 1. Unterabschnitt, Buchst. B, verwiesen werden, die entsprechend anzuwenden sind.

---

[1] Zur Feststellungsgenauigkeit in richterlichen Anordnungen von Rechtseingriffen allgemein Leibholz/Rinck, Art. 20, S. 419; vgl. Schmitt, in: DRiZ 1972, S. 20.

[2] Z. B. Einschleusen eines Sprengstoffs am Körper durch Vortäuschen einer Schwangerschaft bei der Trägerin.

2. Unterabschnitt

Personendurchsuchungen zur (Eigen-) Sicherung der polizeilichen Dienststellen

Die Notwendigkeit der Eigensicherung der polizeilichen Funktion durch Personendurchsuchungen beim Zutritt zu den Polizeidienststellen hat ihren Ursprung darin, daß die schon oben angesprochenen anarchistischen Aktivitäten auf die Polizeiorgane selbst abzielen. Anschläge auf Polizeidienststellen, wie jüngstens auf ein Polizeirevier in Berlin-Steglitz, bei dem auf das Behördengelände Sprengstoff eingeschleust wurde, damit er dort zur Explosion gebracht werden sollte, konkretisieren die Ausgangslage[1].

Die Anschläge mit Waffen, Brandmitteln und Explosivstoffen verfolgen die Beeinträchtigung der ordnungsgemäßen polizeilichen Funktion. Damit unterstehen die Sachverhalte um das Mitführen gefährlicher Gegenstände, soweit es im Zugang zu den Objekten als Motiv von Kontrollen in Frage kommt, im Grundsätzlichen denselben strafrechtlich bzw. polizeirechtlich materiellen und formellen Bedingungen wie sie beim Einsatz der Polizei zum Schutz der allgemeinen Gerichtsorganisation untersucht worden sind[2].

A. Die Zuweisung der Sicherung als eigene Aufgabe

Deswegen kann es keinem Zweifel unterliegen, daß für einen Schutz der polizeilichen Funktion nur die Institution "Polizei" selbst zuständig ist.

---

[1] Vgl. die Zusammenstellung der Anschläge im Schlußbericht "Besondere Maßnahmen zur Sicherung der Polizeibeamten und polizeilichen Einrichtungen gegen Gewaltakte", S. 67 ff;
insbesondere der Sprengstoffanschlag auf das bay. Landeskriminalamt (Mai 1972) und auf die Polizeidirektion in Augsburg (ebenfalls Mai 1972).

[2] Friauf, S. 160 -Im übrigen siehe vorangehenden Unterabschnitt, S. 94 ff.

Immerhin ist die Unterscheidung danach notwendig, welche polizeilichen Dienststellen geschützt werden müssen; der Begriff der Dienststelle umfaßt sowohl die Gebäude der Polizeibehörden wie den räumlichen Dienstbereich der organisationsrechtlich abgetrennten Polizeieinrichtungen[1]. Demgegenüber trifft das Polizeigesetz die Entscheidung, daß die Befugnisse des 6. Abschnitts des Gesetzes (§§ 20 bis 38) nur den Polizeibehörden[2] zukommen.

I. Die Zuständigkeit der Polizeibehörden

Auf Grund ihrer bisher angenommenen Zuständigkeit (§ 15 Abs.1 PolG bzw. §§ 15 Abs.2 PolG, 163 StPO) können die Polizeibehörden zur Erfüllung der Aufgaben, Gefahren abzuwehren und strafbare Handlungen zu verfolgen, alle geeigneten Maßnahmen treffen. Das gilt sowohl für Sicherungskontrollen in den Behördengebäuden wie für den Fall, daß der Einsatz im räumlichen Bereich von Polizeieinrichtungen erforderlich wird. Dazu steht den Polizeibehörden unter den Voraussetzungen der §§ 28 PolG und 102 ff StPO auch das Mittel der Personendurchsuchung zur Verfügung.

II. Die Zuständigkeit der Polizeieinrichtungen

Wollen die Polizeieinrichtungen (Direktion der Bereitschaftspolizei, Abteilungen der Bereitschaftspolizei) selbst ihren räumlichen Bereich durch Personenkontrollen sichern, können sie bislang nur ihr Hausrecht in Anspruch nehmen. Anders als in den bisher untersuchten Verhältnissen in den Gebäuden von

---

[1] § 8 Abs.1 Satz 2 PolG.

[2] Zum Begriff siehe Wolff II, § 76.

Verwaltungsträgern handelt es sich bei den Räumlichkeiten der hier interessierenden Stellen um öffentliche Einrichtungen nur noch in dem Sinn, daß sie Verwaltungsvermögen sind, ohne dem öffentlichen Verkehr gewidmet zu sein; es handelt sich hier um Unterkünfte und verwaltungsinterne Ausbildungseinheiten. Hinsichtlich der möglichen Störungen stehen die Träger dieser Einrichtungen grundsätzlich nicht anders als Privatpersonen[1]. Eine Ausnahme besteht dazu, wenn Polizei-Vollzugsbeamte gem. Nr. 8.22 VVPolG im Rahmen des sogenannten ersten Zugriffs zur Strafverfolgung oder Gefahrenabwehr einschreiten können[2].

B. Die Befugnisse zu Personendurchsuchungen

In den Gebäuden der Polizeibehörden muß es auf die Voraussetzungen und den Umfang der Befugnisse zu Personendurchsuchungen ohne Einfluß sein, daß diese Maßnahmen zur Eigensicherung und nicht zum Schutz organisationsfremder Dienststellen erforderlich werden.

In den Räumlichkeiten der Polizeieinrichtungen ist den diesen Dienststellen angehörenden Kräften zur Eigensicherung die Möglichkeit gegeben, den Zutritt zu diesem Bereich von der Bedingung der privatrechtlichen freiwilligen Unterwerfung unter die für erforderlich gehaltenen Sicherungsmaßnahmen abhängig zu machen[3]. Im Ausnahmefall kann auch hier die Regelung der Nr. 8.22 VVPolG Vollzugsbeamten der Bereitschaftspolizei ein Recht zu Personendurchsuchungen geben.

---

[1] Anders die bereits mehrfach erwähnte spezialgesetzliche Regelung für Einrichtungen des Bundesgrenzschutzes, § 5 BGS-Gesetz vom 18.8.1972 (BGBl. I S. 545).

[2] Rietdorf/Heise/Böckenförde/Strehlau, PolG § 8 RdNr.9

[3] Einwag/Schoen, § 4 (Schutz von Bundesorganen), Erl. 16.

3. Unterabschnitt

Personendurchsuchungen gegen Anschläge auf den Flugverkehr

Mit den umfangreichen Personenkontrollen in den Flughäfen zur Verhinderung von bewaffneten Anschlägen auf den zivilen Luftverkehr scheinen auch die Zeiten, in denen man ein Flugzeug besteigen konnte wie einen Omnibus, ein für allemal vorbei zu sein. Die Notwendigkeit der Kontrollen kann aber nicht in Zweifel gezogen werden, da Gewaltakte von Luftpiraterie[1] auch auf deutschem Boden nicht ausgeblieben sind, wie insbesondere die Anschläge auf eine Maschine der El-Al in München-Riem am 12.2.1970 und auf ein Flugzeug der Austrian Airlines am 21.2.1970 verdeutlichen[2].

Während des Jahres 1974 haben die Kontrolleure nach einer Mitteilung des Bundesinnenministeriums vor dem Einstieg auf deutschen Flughäfen den Passagieren nicht weniger als 13 647 gefährliche Gegenstände, deren Mitnahme in den Passagierräumen verboten ist, aus dem Handgepäck oder aus raffinierten Verstecken am Körper gezogen - davon 1148 Schußwaffen, 405 Gas- und Schreckschußpistolen, 1820 Hieb-, Stich- und Schlagwaffen, 5450 Stück Munition und zwei Sprengkörper. Darin offenbart sich, daß es eine nicht übersehbare Zahl von Flügen gibt, bei denen ein Fluggast oder mehrere Passagiere das Handwerkszeug für eine Flugzeugentführung in der Tasche haben[3].

---

[1] Für einen umfassenden Überblick über Begriff und Tatbestände der Luftpiraterie, sowie nationale und internationale Maßnahmen, ebenso die Haager und Montrealer Luftpiraterie-Abkommen, Meyer, Luftpiraterie - Begriff, Tatbestände, Bekämpfung; ferner Hailbronner, Luftpiraterie in rechtlicher Sicht.

[2] Vgl. Middendorf, Menschenraub, Flugzeugentführungen, Geiselnahme, Kidnapping - Historische und moderne Erscheinungsformen, S. 21.

[3] Zimmermann, in: Westf. Nachrichten vom 22.8.1973

Auf Grund der Bedrohung des zivilen Luftverkehrs durch Gewaltakte, die auch gegenwärtig andauert[1], sind neben anderen Organen die Polizeibehörden, in deren Bezirk Flughäfen liegen[2], mit Durchsuchungen von Fluggästen befaßt.

A. Die polizeilichen Aufgaben unter besonderer Berücksichtigung ihres Verhältnisses zur Luftaufsicht

Die materiell berechtigenden Grundlagen polizeilicher Personendurchsuchungen sind auch hier in dem Mitführen gefährlicher Gegenstände zu suchen, entweder speziell unter Begründung einer strafbaren Handlung oder allgemein unter Begründung einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit, einschließlich einer Verpflichtung zu Amtshilfe.

I. Der repressive Aspekt der Suche nach gefährlichen Gegenständen

Für ein repressives Vorgehen gemäß §§ 15 Abs.2 PolG, 163, 102 StPO sind vorrangig die Bestimmungen des Luftverkehrsgesetzes[3] zu prüfen. Darüber hinaus kommen als materielle Grundlagen Vorschriften nach dem StGB, dem Sprengstoffgesetz und dem Waffengesetz in Frage.

---

[1] Verkehrsblatt Okt. 1974, S. 616.

[2] Besonders zu den Verhältnissen des Luftverkehrs in Nordrhein-Westfalen (Zahl der in diesem Land beheimateten Luftfahrtunternehmen usw.) siehe Reuss, Jahrbuch 1974, S. 60.

[3] Luftverkehrsgesetz i.d.F. vom 4.11.1968 (BGBl. I S. 1113), letzte Änderung durch das EGStGB vom 2.3. 1974 (BGBl. I S. 1263).

1. Die Grundlagen nach dem Luftverkehrsgesetz

Nach §§ 27 Abs.1 LuftVG in Verb. mit 76 Nr.1 LuftVZO ist es bei Androhung von Vergehensstrafe (§ 60 Abs. 1 Nr. 5 bzw. Abs. 2 LuftVG) verboten, vorsätzlich oder fahrlässig ohne Erlaubnis des Luftfahrt-Bundesamtes[1] Sprengstoffe, Waffen oder Munition in Luftfahrzeugen[2] mitzuführen. Ausgenommen von dieser Erlaubnispflicht ist nur das Mitführen von Schußwaffen, wenn der Waffenträger nach einer anderen Rechtsvorschrift die Gegenstände mitführen darf, wie z.B. der Inhaber eines Waffenscheins nach § 35 Abs. 1 Satz 1 und 2 WaffG oder der durch § 77 Nr. 2 LuftVZO von der Erlaubnispflicht freigestellte im Dienst befindliche Polizeibeamte.

Dieser Straftatbestand (des § 60 LuftVG) wird für eine verfolgungsrechtliche Durchsuchung von Personen im Regelfall doch ausscheiden, da der Versuch dieses Delikts nicht unter Strafe gestellt ist, und die Tat erst mit dem Betreten des Innenraumes des Luftfahrzeugs vollendet ist[3].

2. Die Grundlagen nach dem Strafgesetzbuch

Nach § 316 b StGB, der die Störung eines dem öffentlichen Verkehr dienenden Unternehmens insbesondere durch Zerstören und Beschädigen einer dem Betrieb dienenden Sache unter Strafe stellt, ist zwar der Versuch strafbar, es kann bei Kontrollen in den Flugabfertigungsgebäuden aber noch nicht allgemein gesagt werden, daß der bewaffnete Störer dadurch schon unmittelbar zur Verwirklichung des Tatbestandes ansetzt[4].

---

[1] § 78 LuftVZO

[2] Zum Begriff siehe § 1 Abs.2 LuftVG

[3] Lehmann, S. 33; ebenso die Begründung des Bundesrats-Entwurfs, Bundestags-Drucksache VI/1478, S. 3; a. A. Kunath, in JZ 1972, S. 200, ohne überzeugende Begründung.

[4] Insoweit kommt auch nicht § 88 StGB zum Zuge, der die Störung öffentlicher Betriebe aus staatsgefährdenden Motiven unter Strafe stellt.

Bis in das Vorfeld von Vorbereitungshandlungen sind Gewalttaten gegen den zivilen Luftverkehr auf Grund des durch das 11. StÄG neu eingefügten § 316 c strafrechtlicher Verfolgung unterworfen. Nach seinem Abs.1 wird als Verbrechen unter Strafe gestellt[1] die Anwendung von Gewalt oder der Angriff auf die Entschlußfreiheit einer Person oder die Vornahme sonstiger Machenschaften, um dadurch die Herrschaft über ein im zivilen Luftverkehr eingesetztes und im Flug befindliches Luftfahrzeug zu erlangen oder auf dessen Führung einzuwirken, desgleichen der Gebrauch von Schußwaffen oder das Unternehmen, eine Explosion oder einen Brand herbeizuführen, um ein Luftfahrzeug oder eine an Bord befindliche Ladung zu zerstören oder zu beschädigen. Daran knüpft der Abs. 2 an, nach dem mit Freiheitsstrafe von 6 Monaten bis zu 5 Jahren bestraft wird, wer zur Vorbereitung einer Straftat nach Abs. 1 Schußwaffen, Sprengstoffe oder sonst zur Herbeiführung einer Explosion oder eines Brandes bestimmte Stoffe oder Vorrichtungen verwahrt, d.h. über diese Gegenstände die tatsächliche Gewalt ausübt[2].

Im Verhältnis zum § 311 a StGB[3] ist § 316 c Abs. 3 als die speziellere Regelung anzusehen, da sie anders als jener keine b e s o n d e r e n Vorrichtungen, die sich der Täter verschafft, verlangt.

3. Die Grundlagen nach dem Waffen- und Sprengstoffgesetz

Da den statistischen Angaben zufolge ein erheblicher

---

[1] Die Strafandrohung entspricht der Forderung des Art. 2 des Haager Abkommens: "Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, das Delikt mit strengen Strafen zu ahnden".

[2] Schönke-Schröder, § 316 c RdNr. 35.

[3] Im einzelnen siehe vorangehenden 1.Unterabschnitt, A I 1.

Teil der mitgeführten Waffen sich im illegalen Besitz der Träger befindet[1], können unbeschadet der Strafbarkeit nach dem Strafgesetzbuch die Vergehenstatbestände des § 53 Abs. 3 WaffG eingreifen[2]. Zudem kann ein Vergehen nach §§ 1, 30 Abs.2 Nr. 5 SprengstoffG die materielle Grundlage für ein repressives Vorgehen bilden, wenn eine Person ohne behördliche Erlaubnis Sprengstoff besitzt.

II. Der präventiv-polizeiliche Aspekt

Die Überlegungen zum Auftrag der Polizei für den präventiven Einsatz gegen den Mißbrauch der Gegenstände, u.a. zur Freiheitsberaubung, Nötigung und Erpressung (§§ 239, 240, 253, 255 StGB), zur Tötung von Menschen (§§ 211, 212 StGB) oder der Zerstörung fremder Sachen von bedeutendem Wert (§ 311 StGB), haben zu berücksichtigen, daß nach § 29 Abs.1 Satz 1 LuftVG bestimmt ist, daß die Abwehr von Gefahren für die Sicherheit des Luftverkehrs sowie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung durch die Luftfahrt Aufgabe der Luftfahrtbehörden[3] (Luftaufsicht) ist.

1. Polizeiliche Personendurchsuchungen in der Bindung des Subsidiaritätsprinzips

Damit kann sich die Frage der sachlichen Zuständigkeit der Polizei zu Personenkontrollen wiederum im wesentlichen auf die Fälle notwendiger unaufschiebba-

---

[1] Nach Zimmermann, in: Westf. Nachrichten vom 22.8. 1973, befindet sich etwa ein Viertel der gefundenen Schußwaffen im illegalen Besitz der Durchsuchten.

[2] Siehe dazu vorangehenden 1.Unterabschnitt, A I 2.

[3] Gemäß § 29 LuftVG ist das Bundesverkehrsministerium oberste Luftaufsichtsbehörde; das Ministerium hat diese Zuständigkeit an die Luftaufsichtsbehörden des Landes (Minister für Verkehr, die Regierungspräsidenten) delegiert.

rer Maßnahmen gem. § 15 Abs.1 Satz 2 PolG reduzieren.

Hierzu kommt es auf den rechtlichen Umfang der Luftaufsicht hinsichtlich dieser Eingriffe an[1]. Insoweit ist zunächst aus der zitierten Vorschrift des Luftverkehrsgesetzes die 1. Alternative von Bedeutung, d. h. die Aufgabe der Luftverkehrsbehörden, Gefahren für die Sicherheit des Luftverkehrs abzuwehren.

Nach ihrem Inhalt schließt die Norm alle Maßnahmen der Luftverkehrsbehörden ein, die dem ungehinderten Funktionieren des Luftverkehrs dienen und zur Erreichung dieses Ziels geeignet sind. Ihrer rechtlichen Funktion nach ist die Luftaufsicht der Generalklausel des Polizeirechts nachgebildet, wie sie im früheren § 14 prPVG enthalten war und sich modernisiert heute in den verschiedenen Länderpolizeigesetzen findet[2]. Dieser Charakterisierung entspricht es, daß nach Satz 2 des Absatzes 1 die Luftfahrtbehörden die Befugnis übertragen bekommen haben, in Ausübung der Luftaufsicht Verfügungen zu erlassen. Mit dem Blick auf diese Regelung muß aber die Frage gestellt werden, ob hierin die Befugnis zur Anordnung zu Durchsuchungen gegenüber Passagieren als inbegriffen aufgefaßt werden kann.

Einmal ist grundsätzlich die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Generalklauseln vom Bundesverfassungsgericht anerkannt. Zum anderen ist zu bemerken, daß der bereits erwähnte, frühere § 14 prPVG im wesentlichen unbestritten ebenfalls Personendurchsuchungen rechtfertigte[3].

---

[1] Zum Einfluß des fremden Befugnisrechts auf die "Notwendigkeit" polizeilicher Maßnahmen vgl. oben S.100.

[2] Schleicher-Reymann-Abraham, § 29 LuftVG, Anm. 2.

[3] Vgl. oben, 1. Abschnitt, A II.

Aus diesen Erwägungen könnte deswegen auch die Befugnis der Luftfahrtbehörden angenommen werden, auf Grund des § 29 Abs.1 LuftVG Personendurchsuchungen zur Abwehr einer im Einzelfall bestehenden Gefahr für den Luftverkehr anzuordnen. Dagegen schlägt nicht durch, daß bei der Schaffung des § 29 Abs.1 in erster Linie daran gedacht gewesen ist, daß das Hauptanwendungsgebiet der Luftaufsicht darin besteht, die Beachtung der vorhandenen luftverkehrsrechtlichen Bestimmungen zu überwachen[1]. Es ist dabei zu keiner Zeit streitig gewesen, daß ebenso die Befugnis der Luftaufsicht besteht, im Einzelfall konkreter Gefahr gegen den Störer die erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Daß den Luftfahrtbehörden im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags zur Gefahrenabwehr gegenüber Verwaltungsträgern allgemeiner Art gesteigerte Befugnisse zuzuerkennen sind, ergibt sich noch mit größerer Klarheit aus § 3 Abs.1 UZwG NW, wonach die gesetzlich vorgeschriebenen bzw. zugelassenen Dienstkräfte der Luftfahrtbehörden unmittelbaren Zwang anwenden dürfen.

Der Zwang, Fluggäste und Gepäck nach Waffen zu durchsuchen, um dadurch die in einer Bewaffnung der Personen unmittelbar liegenden Sicherheitsrisiken auszuschalten, ist die Folge des Wandels politischer und gesellschaftlicher Verhältnisse, für die in der Vergangenheit - jedenfalls um die Zeit der Schaffung des § 29 LuftVG - noch keine Entsprechung zu finden ist. Für eine besondere Regelung von Personendurchsuchungen besteht folglich erst in der Gegenwart nach dem Rechtsstaatlichkeitsgrundsatz ein dringendes Bedürfnis. Aus dem insoweit noch zu bemängelnden Fehlen einer speziellen Bestimmung im Luftverkehrsgesetz ist aber nun nicht unbedingt der Schluß zu ziehen, daß die Anordnungen zu Personendurchsuchungen widerrechtlich sind.

---

[1] Schlußbericht "Attentate und Entführungen in Flughäfen", S. 70.

Es ist in dieser Hinsicht zu bedenken, daß unser Rechtsstaatsverständnis, das die Frage der Spezialermächtigungen im Rahmen einer übertragenen hoheitlichen Aufgabe bestimmt, auch erst in der kürzeren Vergangenheit gesichert gewachsen ist[1].

Speziell für die Situation im Lande Nordrhein-Westfalen lassen sich die hiermit angesprochenen Schwierigkeiten letztlich auch damit beheben, daß man den Luftverkehrsbehörden den Charakter von Sonderordnungsbehörden im Sinne des § 12 OBG zuweist[2], für die subsidiär die Befugnisregelungen des Ordnungsbehördengesetzes gelten, so daß über § 26 der § 28 PolG entsprechend anzuwenden ist.

Im Ergebnis ist damit festzuhalten, daß die Polizei zum Schutz des Flugverkehrs nur in Eilfällen zuständig ist[3].

2. Polizeiliche Personendurchsuchungen auf Grund eines Ersuchens durch die Luftverkehrsbehörden

Eine andere Sache ist es, inwieweit die den damit originär sachlich zuständigen Luftfahrtbehörden zur Verfügung stehenden personellen Mittel ausreichen, damit sie ohne anderweitige Unterstützung ihre Aufgabe zum Schutz des zivilen Luftverkehrs erfüllen können. Hier stellt auf Ersuchen die Polizei auf Grund anfänglich völlig un-

---

1 Kern, in: Nipperdey, Grundrechte, S. 52, 100.

2 Drews-Wacke, § 7 Nr. 10, die die Luftverkehrsbehörden gemeinhin als sonderpolizeiliche Institutionen bezeichnen.

3 Ebenso Schlußbericht, "Attentate und Entführungen in Flughäfen" (S. 11) unter Bezugnahme auf eine Stellungnahme des Arbeitskreises II (Öffentliche Sicherheit und Ordnung) der Arbeitsgemeinschaft der Innenminister und -senatoren der Bundesländer (Schlußbericht, S. 83)

zureichender und heute noch mangelhafter sächlicher und personeller Mittel der Luftfahrtbehörden in grossem Umfang Kräfte zur Verfügung; ein Vorgang, der auf kaum absehbare Zeit notwendig ist[1].

Daraus können sich Bedenken hinsichtlich der rechtlichen Form der ersuchten Hilfeleistung ergeben.

Allgemein wird angenommen, daß die Polizeibehörden in den Flughäfen Amtshilfe leisten[2], zu der jede Behörde nach Art. 35 GG gegenüber anderen Hoheitsträgern verpflichtet ist. Indessen sind dem Institut der Amtshilfe Grenzen gesetzt. Durch die Hilfeleistung darf sich das Schwergewicht des gesamten Verfahrens nicht zu Lasten der ersuchten Stelle verschieben; dem Behelf liegt nämlich zugrunde, daß sich die Mitarbeit einer anderen Behörde im Rahmen einer fallweisen Unterstützungsleistung erschöpft. Keine Amtshilfe besteht andererseits, wenn zur Erledigung des Ersuchens etwa die Einstellung zusätzlichen Personals notwendig wäre[3]. Insbesondere nennt Dreher als unabdingbares Merkmal jeder Amsthilfe das Erfordernis, daß die erbetene Handlung nur ein Teilstück des für die ersuchte Stelle nach der Zuständigkeitsverteilung fremden Gesamtverfahrens ausmachen darf[4].

Der permanente Einsatz polizeilicher Kräfte zu Personendurchsuchungen in den Flughäfen Nordrhein-Westfalens droht diese Grenzen zu überschreiten. Es fällt aus dem Bereich der Amtshilfe heraus, wenn die ersuchende Luftverkehrsbehörde zwar formell Herrin des Verfahrens beim Schutz des zivilen Luftverkehrs bleibt,

---

1 Helldörfer, in: Schlußbericht "Attentate und Entführungen in Flughäfen", S. 70.

2 Siehe Schlußbericht, aaO (S. 63 ff).

3 Dreher, Martin, S. 93 ff (115).

4 Dreher, Martin, aaO.

ihre Tätigkeit sich aber darauf beschränkt, generelle und allgemein gehaltene Richtlinien[1] für die Vornahme der Amtshandlung durch die ersuchte Polizeibehörde zu erteilen[2]. Zumal beim Einsatz zur Bekämpfung potentieller Straftäter allgemein nach außen die Polizei als das das Verfahren betreibende Organ erscheint[3].

B. Die formell berechtigenden Rechtssätze für polizeiliche Personendurchsuchungen in den Flughäfen

Für die formell berechtigenden Einsatzgrundlagen im Bereich des Schutzes des zivilen Flugverkehrs ergibt sich daraus wiederum die Notwendigkeit der Unterscheidung:

Die Befugnisse für Personendurchsuchungen, die die Polizei im Rahmen der Amtshilfe vornimmt, richten sich nach dem Recht der ersuchenden Behörde[4]. Legt man zugrunde, daß auf die Befugnisse der nordrhein-westfälischen Luftfahrtbehörden über § 26 OBG der § 28 PolG entsprechend anzuwenden ist, ist freilich das Recht zu Personendurchsuchungen auch dieser Behörden dadurch beschränkt, daß auf der Grundlage einer konkreten Ge-

---

1 Z.B. Richtlinien des Bundesministers für Verkehr "über die Einbeziehung der polizeilichen Sicherheitsbelange zur Abwehr äußerer Gefahren für den Luftverkehr in die Planung von Flugabfertigungsgebäuden", Verkehrsblatt Okt. 1974, S. 167.

2 Helldörfer, in Schlußbericht "Attentate und Entführungen in Flughäfen", S. 11, weist in diesem Zusammenhang auf ein ständiges Risiko hin, daß die mit den besonderen Verhältnissen des Flugbetriebs nicht vertrauten Polizeibeamten Fehlentscheidungen treffen, die unabsehbare Folgen für die Sicherheit des Flugbetriebs und das Leben von Fluggästen haben können.

3 Dietel-Gintzel, Allg. Verwaltungs- und Polizeirecht, § 5 II.

4 H. M., z.B. Dreher, Martin, S. 122.

fahrensituation Tatsachen vorliegen müssen, aus denen zu schließen ist, daß gerade die zu durchsuchenden Fluggäste Sicherstellungsgegenstände mitführen. Die Anordnungen zu solchen Kontrollen basieren bislang auf einer großherzigen Auslegung der gesetzlichen Voraussetzungen; zum Teil wird die personenbezogene Gefährlichkeit ganz vernachlässigt, wobei man dann aber den Einsatz von Kräften der Hoheitsträger als wenigstens "vorübergehend möglichen zivilrechtlichen Hilfsdienst" ausgibt[1]. Das kann solange praktikabel und zulässig sein, wie die Fluggäste ihr Einverständnis mit den Kontrollen erkennen lassen. Es gilt dazu aber gerade der Erfahrungssatz, daß Beschränkungen[2], mit denen der Bürger zunächst unter dem Eindruck einer massiven Bedrohung einverstanden ist, alsbald wider Willen durchgeführt werden müssen.

Trotz der bedenklich extensiven Anwendung des Befugnisrechts ist die Polizei berechtigt und grundsätzlich auch verpflichtet, Maßnahmen dieser Art auf Ersuchen der Luftfahrtbehörden durchzuführen, da bis auf die Fälle offensichtlicher Rechtswidrigkeit nach dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung von Hoheitsakten die ersuchte Stelle das Gesamtverfahren als rechtmäßig anzusehen hat[3].

Wo die Polizei im Rahmen notwendiger unaufschiebbarer Maßnahmen auf Grund eigener Zuständigkeit (§ 15 Abs.1 PolG) an Stelle der an sich zuständigen Luftverkehrsbehörde tätig werden muß, lassen sich die rechtlichen Anforderungen nicht modifizieren, d. h. es ist die objektiv und subjektiv vom Polizeigesetz verlangte Gefahren-

---

1 Arbeitskreis II der Arbeitsgemeinschaft der Innenminister und -senatoren, zitiert nach Schlußbericht "Attentate und Entführungen in Flughäfen", S. 83.

2 Beschränkungen, die hier dem Gemeingebrauch an der Verkehrseinrichtung gegenüberstehen.

3 Dreher, Martin, S. 122.

intensität zu beachten. Dazu ist grundsätzlich davon auszugehen, daß jede Warnmeldung (auch anonyme Anzeige, Nachrichten von Personenbewegungen usw.) eine konkrete Gefahr begründen, da diese Hinweise solange als ernst zu behandeln sind, bis sich eine gegenteilige Annahme rechtfertigen läßt.
Soweit ein verfolgungsrechtliches Vorgehen gem. §§ 15 Abs.2 PolG, 163, 102 ff StPO in Frage kommt, greift das Erfordernis eines personenbezogenen Verdachts der Verletzung der einschlägigen strafrechtlichen Tatbestände ein.

4. Abschnitt

KÖRPERBEZOGENE POLIZEILICHE SUCHMASSNAHMEN IN DER FORM DER TECHNISCHEN AUSFORSCHUNG

Wenn eine Erörterung zur Vollzugs-Beschaffenheit polizeilicher Personendurchsuchungen bisher unterbleiben konnte, dann lag das daran, daß hinsichtlich der formalen Durchführung der hoheitlichen körperbezogenen Ausforschung nach der einsatzpraktischen Verwendung des Mittels keine Probleme bestehen durften. Obgleich das Gesetz dazu schweigt, ist nach der Umschreibung des Durchsuchungszwecks und des -gegenstandes unter dem Maßnahmebegriff im wesentlichen die Aufforderung zur Offenlegung von Verstecken am Körper (z.B. zum Umdrehen einer Tasche), das Hineinfassen in die Kleidung und das Abtasten des Körpers des zu Durchsuchenden zu verstehen[1].

Durch die moderne Technik ist nun die Möglichkeit hinzugekommen, die Entdeckung am Körper verborgener gesuchter Gegenstände mit Geräten durchzuführen. Woran hier gedacht ist, verdeutlicht am besten die konkrete, allerdings noch nicht in Nordrhein-Westfalen durchgeführte Suchmethode einzelner privater Fluggesellschaften zur Abwehr von Terroranschlägen gegen den zivilen Flugbetrieb.
Dort sind elektronische (Tor- bzw. Hand-) Sonden und Geräte aus einer Kombination von Fluoroskop und Röntgenstrahlen zur Entdeckung von Waffen, Waffenteilen und Explosivstoffen bereitgestellt[2].

---

[1] Vgl. oben 1.Abschnitt, Dogmatische Grundlegung, insbesondere S. 26.

[2] Adam, in: Deutsche Polizei 1973, S. 153; vgl. die Darstellung von Kontrollmodellen unter Einsatz technischer Detektoren, in: Verkehrsblatt 1974, S. 617 ff (619).

A. Die Funktion der technischen Feststellung

Diese und ähnliche Geräte könnten auch hoheitlich zu nutzen sein und unter diesem Aspekt Sicherheitslücken besonders im Hinblick auf die polizeilichen Schutzaufgaben schließen, wie sie in den Einsatz-Fallgruppen nach den beiden vorangehenden Abschnitten dargelegt worden sind. Bei einer Fortentwicklung für die Verwendung an wechselnden Orten schafften diese Geräte die Möglichkeit für die polizeilichen Kontrollorgane, Kenntnisse von der körpernahen Privatsphäre der Publikumsangehörigen zu erlangen[1]. Registrierte ein solches Gerät beim Passieren zumindest metallene Gegenstände, käme in Frage, die technische Feststellung als Tatsache nach den Befugnisregelungen zu bewerten, die den Schluß rechtfertigt, daß die bestimmte Person inkriminierte Gegenstände bei sich hat, wobei sich sodann eine von Hand vorzunehmende Sicherstellung der Gegenstände anschließen könnte.

B. Rechtscharakter der technischen Ausforschung

Rechtlich geholfen wäre für das Problem der Ausweitung polizeilicher Durchsuchungsbefugnisse hier im Sinne einer wirksameren Bekämpfung des Mißbrauchs von Waffen im Bereich öffentlicher Veranstaltungen und Einrichtungen freilich nur dann, wenn nicht für solche Verfahrensweisen - werden diese hoheitlich durchgeführt - ihrem Wesen nach selbst die Rechtsgrundlagen erforderlich wären, wie z.B. für die unter Freiheitsbeschränkung durchgeführte Leibesvisitation[2].

---

[1] Der auf den Flugbasen der amerikanischen Fluggesellschaft Delta Airlines gebrauchte sog. Dynaflour wiegt etwa 3600 Pfund (Adam, aaO).

[2] In diese Kategorie muß noch der Einsatz technischer Detektoren, soweit es sich um Handsonden handelt, gerechnet werden; hier kommt es auch zur Anordnung, daß der Betroffene stehen bleibt.

I. Die Wirkungsrichtung der Maßnahmen nach dem betroffenen Rechtsgut

In der Untersuchung ihrer wesentlichen rechtlichen Merkmale ist herausgestellt worden, daß hoheitliche Personendurchsuchungen in das Dreieck aus den Individualrechten der jede Person umgebenden körperlichen Geheimsphäre, der körperlichen Bewegungsfreiheit und allgemeiner der Würde des Menschen treffen[1]. Hinsichtlich des primär geschützten Rechts ist das Schwergewicht darauf gelegt worden, daß der Person ein subjektiver Anspruch zuzuerkennen ist, Einblicke in die engere Individualsphäre, die nicht von seinem Willen gedeckt sind, abzuwehren.

Demzufolge ist der Einsatz von technischen Detektoren (der im übrigen nur in enger Verbindung mit der anschließend von Hand durchgeführten Leibesvisitation den beabsichtigten Erfolg herbeiführen kann) insoweit als an dieselben rechtlichen Voraussetzungen gebunden anzusehen, wie die herkömmlichen Suchmethoden.

II. Unmittelbarkeit der Rechtsbeeinträchtigung

Das gewöhnlich zu den Elementen des Rechtseingriffs mitgenannte Merkmal der Unmittelbarkeit der Beeinträchtigung der bürgerlichen Freiheit[2] ist dem Vorgehen durch technische Detektoren immanent.

Obgleich der Einsatz der Geräte immer nur eine Kenntnis von der Beschaffenheit der engeren Individualsphäre verschaffen wird, die sehr grob ist[3], so bewirkt er im-

---

1 Vgl. oben, 1.Abschnitt, B.

2 Vgl. oben, S. 19.

3 Vgl. Schlußbericht, "Attentate und Entführungen in Flughäfen", S. 73.

merhin, daß die staatlichen Kontrollorgane mit dieser technischen Ausforschung unmittelbar und konkret feststellen, d a ß Gegenstände einer bestimmten Art vorhanden sind. Indessen kommt nicht jeder von den Detektoren erfaßbare Gegenstand für die Begehung einer strafbaren Handlung in Frage, wobei der Träger gleichwohl ein Interesse haben kann, daß er die Sache in seiner Kleidung, am Körper oder in den mitgeführten Sachen verbirgt.

Zudem gerät die Verwendung von Röntgenstrahlen bei der technischen Ausforschung in problematische Nähe zu dem noch engeren Rechtskreis, der körperlichen Integrität[1].

---

[1] Zum Eingriffscharakter der Behandlung mit Röntgenstrahlen vgl. OVG Münster, OVGE 27, 325.

SCHLUSSBETRACHTUNGEN

Notwendigkeit der Änderung der bestehenden Rechtslage

In den vorangegangenen Abschnitten mußte es der Untersuchung zunächst daran gelegen sein, daß aufgezeigt wurde, welche rechtlichen Bedingungen fallweise den aktuellen tatsächlichen Umständen gegenüberstehen; und es mußten die Grenzen darin beschrieben werden.

Es konnte vermieden werden, jeweils die Untersuchung anzuschließen, inwieweit die zur Bewältigung der Sicherheitsprobleme zur Verfügung stehenden Rechtssätze ausreichend sind. Es ist damit der notwendige Gedankenschluß unter dem Gesichtspunkt der Funktion des Rechts, Konfliktslagen interessensgemäß zu lösen[1], ausgesetzt worden. Das ist vornehmlich in diesem Abschnitt zu vollziehen. Da diese Untersuchung am Recht der Polizei des Landes Nordrhein-Westfalen orientiert ist, muß die Frage gestellt werden, ob in den Fällen, in denen die Polizei hinsichtlich notwendiger Durchsuchungen von Personen auf eine eigene Zuständigkeit und die dazu gehörenden Ermächtigungen verwiesen worden ist, diese Grundlagen auf Landesebene das Bedürfnis im vorstehenden Sinn befriedigen. Dabei ist zugleich über die speziellen Einsatzfälle hinauszusehen, soweit diese Kristallisationspunkte eines umfassenderen Sicherheitskomplexes sind, in dem nach den rechtlichen Bedingungen vergleichbare Einsatzanlässe (latent) angelegt sind.

---

[1] Engisch, S. 44.

A. Die Struktur des einschlägigen Durchsuchungsrechts

Die Betrachtungen haben mit der Feststellung zu beginnen, daß sich im polizeilichen Schutzbereich öffentlicher Veranstaltungen[1], öffentlicher Gebäude[2] und des zivilen Flugverkehrs[3] die einschlägigen Ermächtigungen zur Bekämpfung des Mißbrauchs bestimmter Gegenstände als individualisierende Einzelaktsbefugnisse darstellen:

Im Falle des § 102 StPO wie dem des § 28 Abs. 1 Buchstabe b PolG ist das Recht, Personen mit dem Ziel des Zugriffs auf Sicherstellungsgegenstände zu durchsuchen, daran gebunden, daß Tatsachen vorliegen, aus denen zu schließen ist, daß die Gegenstände im Gewahrsam einer bestimmten Person sind; einerseits ist es der verfolgungsrechtliche Verdacht, andererseits die präventionsrechtliche Pflichtigkeit.

Die ratio legis ist danach deutlich sichtbar: Grundsätzlich soll niemand, ohne dazu durch sein Verhalten objektiv einen Anlaß gegeben zu haben, mit staatlichen Rechtseingriffen überzogen werden. Der geistesgeschichtliche Grund dieser Befugnisrechtsstruktur ist die Sicherung des weitgefaßten Freiheitsraumes des Bürgers gegen expansive Staatsinteressen[4].

---

[1] Vgl. oben, 2. Abschnitt, A I.

[2] vgl. oben, 3. Abschnitt, A I und B I.

[3] Vgl. oben, 3. Abschnitt, C I.

[4] Nach einer Zeit totaler Staatsgewalt zwischen 1933 und 1945.

B. Die Risiken der Konfliktslagen

Mit dieser Befugnis-Rechtsstruktur werden die Eingriffsmöglichkeiten der Polizei für einen wesentlichen Bereich in den Sachverhalten, in denen es um die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch die Bekämpfung des Mißbrauchs von Gegenständen geht, ausgeschlossen und dadurch schwerwiegende Risiken begründet. Denn wenn es in den dargestellten Schutzbereichen zu Problemen bei der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung kommt, dann liegt dies nur an jener Befugnisrechtsstruktur; die materiell-rechtlichen Grundlagen erscheinen insoweit ausreichend: in den erörterten Vorschriften des Waffengesetzes, des Sprengstoffgesetzes, des Strafgesetzbuches und des Versammlungsgesetzes bestehen zahlreiche Normen, die hinsichtlich des Schutzes der bestimmten Objekte auf ein präventives Besitzverbot der gefährlichen Gegenstände hinauslaufen.

I. Die befugnislosen Sachverhalte

Durchsuchungen zur Bekämpfung des Mißbrauchs bestimmter Gegenstände sind durch das Erfordernis des personenbezogenen Verdachts ausgeschlossen in dem (davor liegenden) Stadium, das man als objektbezogene Verdachtslage umschreiben kann. Zu ihrer genaueren Kennzeichnung ist festzustellen: Die Sicherungsorgane erlangen von Absichten zu gefährlichen Aktionen aus dem Publikum heraus im Bereich der Objekte Kenntnis oder glauben begründeten Verdacht zu haben, daß solche Absichten bestehen, können jedoch bis zum letztmöglichen Zeitpunkt für eine wirksame Durchsuchung keine objektiven Hinweise darauf ermitteln, daß gerade diese oder jene zum Eingriff heranzuziehende Person mit der Vornahme einer die Sicherheit ge-

fährdenden Handlung in Verbindung steht[1].

II. Die mit der Befugnisrechtsstruktur im Bereich der öffentlichen Einrichtungen verbundenen Risiken

Die Risiken aus dieser Befugnisrechtsstruktur zeigen sich im Schutzbereich der öffentlichen Einrichtungen besonders deutlich.

1. Die bereits vorhandenen Schwierigkeiten des Schutzes

Der Schutz einer öffentlichen Einrichtung, wie er infolge des Aktionismus terroristischer Gruppen nötig geworden ist, ist grundsätzlich deswegen so schwer, weil die Angreifer aus dem Publikumsverkehr sowohl die Ziele und die Art der Durchführung wie auch die Zeit der Handlung bestimmen[2]. Und die Bombendrohung gegen eine öffentliche Einrichtung muß zunächst ernst genommen werden, bis sich die gegenteilige Annahme rechtfertigt.

2. Die latenten Sicherheitsprobleme

Die durch die dargestellten Ereignistypen anschaulich werdende Gewaltphase in der Gesellschaft[3] ist zeitlich

---

1 Vgl. Samper, Bay. Polizeiaufgabengesetz, Erl. zu Art. 34a.

2 Krasswann, in: Die Polizei 1973, S. 35

3 Zur Entwicklung in die Unfriedlichkeit im politischen Bereich, Schubenz, in: Schlußbericht "Großeinsätze bei Demonstrationen", S. 17 ff;
als Ursachen werden die immer schneller und radikaler (international) verlaufenden Veränderungen aller Lebensbereiche und die dadurch zwangsläufig auftretenden ständigen Machtverschiebungen, Polarisierungen und politischen Spannungen (Schwarz, S. 98), eine gesetzliche Begünstigung von Staatsfeindlichkeit (Samper, zitiert nach: der kriminalist 1974, S. 266), die Bezugslosigkeit des modernen Menschen (Dönhoff, in: Die Zeit vom 29. Nov. 1974) genannt.

noch nicht abzusehen[1]. Hinsichtlich der politisch motivierten Gewalt gibt es Anzeichen, daß in der Bevölkerung die Bereitschaft zur gewaltsamen Durchsetzung politischer Ziele sogar noch wächst[2]. Dabei sind solche Machenschaften nicht als kriminelle Einzelakte allgemeiner Art anzusehen; sie sind vielmehr als Teil eines in der gesellschaftlichen Auseinandersetzung programmierten Terrors zu kennzeichnen[3] und so in der Beurteilung hinsichtlich nötiger staatlicher Reaktionen zu bewerten[4].

Unter den aufgezeigten Bedingungen sind solche Ereignisse, wie sie gegenwärtig im Bereich von Gerichten, polizeilichen Dienststellen und dem zivilen Flugverkehr bestehen, als Begleiterscheinungen aller Spannungszeiten und jeder Radikalisierung der politischen Verhältnisse mehr oder weniger intensiv zu erwarten[5]. Deswegen können sich morgen bereits die augenblicklichen Sicherheitsprobleme auch im Bereich weiterer, dem öffentlichen Nutzen dienender, besonders störanfälliger Objekte zeigen[6], wie Rathäusern, Energieversorgungsanlagen[7] und den Betrieben des öffentlichen Schiffs- und

---

1 Schwarz, S. 62.

2 Weyer, in: Die Streife 1974, S. 33, unter Berufung auf die Ermittlungen des Instituts für Demoskopie in Allensbach (Noelle-Neumann).

3 Dönhoff, in: Die Zeit vom 29.11.1974, S. 1; ebenso Samper, Gewalt, zitiert nach: der kriminalist 1974, S. 267.

4 Maihofer, in: "betrifft - Verfassungsschutz '73", S. 4.

5 Gegenüber den Vorjahren haben die Terroranschläge 1974 rapide zugenommen (Bericht des Bundesamtes für Verfassungsschutz); zunächst rechnen die Sicherheitsorgane mit spektakulären Aktivitäten anarchistischer Täter während des Prozesses (ab Mai 1975) gegen die Führer der Baader-Meinhoff-Gruppe.

6 Schwarz, S. 107.

7 Z. B. in der Nachfolge der Sabotageakte gegen eine Öl-Pipeline bei Hamburg, im Februar 1972.

Bahnverkehrs[1]. Die Zahl der Objekte ist sehr groß, bei denen Störungen das öffentliche Leben unmittelbar und empfindlich berühren[2]. Von der Motivation der Täter her müssen hierein auch Einwirkungen auf öffentliche Veranstaltungen gerechnet werden, die mit der Veranstaltung selbst eigentlich nichts zu tun haben, wie z. B. der politisch motivierte Bombenanschlag[3] anläßlich eines Sportfestes oder einer Musikveranstaltung.

Berücksichtigt man hier, daß die Aufgabenerfüllung desto kräfte-intensiver sein muß, je enger die Voraussetzungen für die Befugnisse der Sicherheitsorgane gehalten sind, dann ist nach den anstehenden Aufgaben das Scheitern des polizeilichen Schutzes abzusehen.

III. Die mit der Befugnisrechtsstruktur im Bereich der öffentlichen Veranstaltungen verbundenen Risiken

Der Vergleich der individualisierenden Eingriffsermächtigungen mit den tatsächlichen Anforderungen des Schutzauftrags der Polizei gegen den Mißbrauch von Gegenständen im Zusammenhang mit öffentlichen Veranstaltungen fällt nicht günstiger aus.

---

[1] Beispielhaft kann hier auf den Sprengstoffanschlag im August 1974 auf einen Schnellzug einer oberitalienischen Fahrtstrecke hingewiesen werden; die potentiellen Angriffsziele lassen sich aus den in (internationalen) Extremistenkreisen umlaufenden Handbüchern und Flugschriften für den gewaltsamen gesellschaftlichen Kampf herauslesen (an Stelle zahlreicher Veröffentlichungen, Marighella, S. 45 ff).

[2] Materiell-rechtlich sind diese Gefahren z.T. strafrechtlich bereits vorgedacht, vgl. § 316 b StGB (Herbeiführung einer Explosion durch Kernenergie).

[3] Z.B. kamen bei einem Bombenanschlag am 28.5.1974 auf einer Kundgebung von Studenten und Arbeitern auf einem Platz in der italienischen Stadt Brescia neun Menschen ums Leben (Westf. Nachrichten v. 29.5.1974) - Welche Bedeutung derartige Bedrohungen haben, ergibt sich aus den Ereignissen bei den Olympischen Spielen 1972 und den zahllosen anonymen Drohungen während der Fußball-Weltmeisterschaft 1974.

Unter den Bedingungen, wie sie beim Auftritt einer Masse von Menschen an einem begrenzten Ort gelten[1], ist die Erfüllung der staatlichen Aufgabe von vornherein in dem Sinn beschränkt, daß das Eingreifen - wenn es erst zum Mißbrauch gefährlicher Gegenstände während der Veranstaltung gekommen ist - in der Regel zu spät kommen wird und die Straftäter in dieser Situation schwer feststellbar sind[2].

Eine kaum geringere Beachtung verdient der Umstand, daß der Polizeieinsatz, ist es erst zur Störung gekommen, unter massenpsychologischen Gegebenheiten seinerseits den Keim schwerer tätlicher Auseinandersetzungen (wegen der in der Regel unterlegenen Stärke des Sicherheitsorgans) in sich trägt. Damit ist untrennbar verbunden, daß in dem Maße, wie die Legalität das ihr innewohnende Element des Zwanges, der Gewalt sichtbar hervorkehren muß, sich der Anschein (und wirkliche Gehalt) von Legitimität mindert, der sie umgibt[3]. Welches Wagnis die Ausrüstung mit gefährlichen Gegenständen von Seiten der Veranstaltungsbesucher enthält, ist hinreichend in den bereits erwähnten Demonstrations-Tumulten und Krawallen am Rande der Fußballfelder dokumentiert worden.

Auch hier sind die Anlässe und Motivationen der Ereignisse austauschbar. Zu erinnern ist, daß es um 1966 Krawalle bei Beat-Musik-Veranstaltungen waren, die auf Grund ihrer Gewalttätigkeiten gegen Personen und Sachen die öffentliche Sicherheit erschütterten[4].

---

1 Vgl. Giese, in: Die Polizei 1968, S. 206.

2 Schwarz, S. 40.

3 Denninger, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 1973, S. 269 f.

4 Vgl. Die Polizei 1966, S. 65 ff, 69.

C. Anforderungen an das Recht der Personendurchsuchungen de lege ferenda

Nach allem ergeben sich schwerwiegende Bedenken dagegen, daß die formell berechtigenden Grundlagen für hoheitliche Personendurchsuchungen als Mittel zur Erfüllung des elementaren präventiven Auftrags in den bezeichneten polizeilichen Schutz-Bereichen unter dem Gesichtspunkt der interessengemäßen Lösung zutreffen.

Die Rechtsordnung ist insoweit undifferenziert übergewichtig auf die Sicherung der Individualrechte ausgerichtet. Darin ist aber der Widerspruch zu den Bedingungen einer Massen- und Industriegesellschaft im Hinblick auf "Kraftausbrüche" angelegt, sei es nun im Fall der Bedrohung von Seiten politischer Gewalttäter im Schutzbereich öffentlicher Einrichtungen und Versammlungen oder von Seiten der Täter, die im Schutz einer Masse von Menschen bei allgemeinen öffentlichen Veranstaltungen nur mit geringem Risiko Rechtsverletzungen begehen können.

Will man, wo der Mangel sichtbar wird, Verbesserungen für die Effizienz der staatlichen Regelungsbefugnisse schaffen[1], so stellt sich das allgemeine Abwägungsproblem zwischen den staatlichen Interessen (der Sicherheit) und den Ansprüchen jeder Person (der Freiheit)[2].

---

[1] Ohne die Perspektive der Sicherheit fragwürdig auf das Instrumentarium der staatlichen Sicherheitsorgane zu verengen; es läßt sich aber auch nicht jeder Kraftausbruch in der Gesellschaft aus realen sozialen Widersprüchen und Konflikten erklären (etwa die sektiererischen, intoleranten Ideologien), die mit politischen Mitteln besser ausgeräumt würden.

[2] Vgl. Schwarz, S. 40.

Dazu ist hier festzustellen, daß das Leben in einer Massen- und Industriegesellschaft besonders eng mit dem reibungslosen Funktionieren öffentlicher Leistungsapparaturen und auch öffentlichen Veranstaltungen verbunden ist[1]. Bedeutsamer als die statistische Häufigkeit von Störungen in diesen Bereichen ist die sozialpsychologische Wirkung[2], eine Verunsicherung des Gefühls ausreichenden Schutzes gegen Rechtsverletzungen[3].

Unter Berücksichtigung dieses Rahmens ist die traditionell nachhinkende Rechtsordnung so zeitgerecht wie möglich zu machen[4]:

In den Problembereichen ist bei den präventiven Durchsuchungsbefugnissen eine adäquate Vorschrift zu schaffen[5].

---

1 Schwarz, S. 97; hinsichtlich bestimmter öffentlicher Einrichtungen belegt eine Bannmeile das gesteigerte Schutzbedürfnis (in der Nähe von Parlamenten) - Auf Grund der zahllosen Störungen im Bereich von Gerichten ist eine Gerichts-Bannmeile im Gespräch (vgl. Die Streife 1974, Nr. 10, S. 5); das gesteigerte Schutzbedürfnis im Zusammenhang mit öffentlichen Veranstaltungen deutet sich schon in den Waffenführungsverboten an.
Öffentliche Veranstaltungen wirken der Isolation des Menschen in der Gesellschaft entgegen (Maunz, Grundgesetz, Art. 8 RdNr. 43).

2 Schwarz, S. 17.

3 Ein Anschauungsbeispiel hat (im Frühjahr 1971) die Ankündigung einer Bombenexplosion in einer Straße von Stuttgart gegeben, bei der die Stadt "in eine tödliche Stille versank" (Hamacher, S. 80).

4 Jahn, S. 7; Meier-Branecke, in: Die Polizei 1963, S. 161 ff (164); ebenso Schlußbericht, "Kriminalität und Gesetzgebung", Podiumsgespräch zwischen Graf von Hardenberg (Polizeipräsident Bochum) und den Mitgliedern des Deutschen Bundestages Dr. de With, Dr. Schneider, Kleinert.

5 Die Komplexität des Problems der Sicherheit in unserer Gesellschaft wird deutlich im Schlußbericht"Besondere Maßnahmen zur Sicherung der Polizeibeamten und polizeilicher Einrichtungen gegen Gewaltakte", wo auf S. 84 resumiert wird: "Sehr wahrscheinlich haben wir rund um den Erdball bereits die Schwelle überschritten, die

Die Pflicht des Staates, einen Zustand öffentlicher Sicherheit zu gewährleisten[1], kann eben nicht einfach zu Eingriffen in die Rechte von Personen umfunktioniert werden[2]. Die rechtsstaatlichen Anforderungen weisen aber auch zugleich auf die Position des Sicherheitsorgans:

Die Rechtsordnung darf die Polizei nicht in zahllose Konflikte stürzen zwischen der Befürchtung vorgehalten zu bekommen, in einem Schadensfall nicht alles getan zu haben, und der weiteren Bindung an ein individualisierendes Eingriffsrecht.

I. Grundsätze der gesetzlichen Änderung

Eine gesetzliche Änderung ist nach folgenden Grundsätzen zu gestalten:

1. Was die inhaltliche Erweiterung des polizeilichen Rechts zu Personendurchsuchungen aus gefahrenabwehrenden Gründen anbelangt[3], ist keinesfalls voraussetzungslos zu verfahren, sondern es sind auch hier Sicherungen aufrecht zu erhalten, damit von diesen gesteigerten Befugnissen auch mit der nötigen Zurückhaltung Gebrauch gemacht wird.
Das ist einerseits zu erreichen, indem eine enumerative Regelung der besonderen Sachverhalte erfolgt. Trotz der

---

eine Architektur öffentlicher Libertät von einer Bauweise trennt, die diktiert wird von einer zumeist unbekannten, aber aktiven Minorität. Der Hauptgrund für die neue Architektur eines kaschierten Mittelalters sind Kraftausbrüche innerhalb der Gesellschaft; sie sind vorauszusehen, doch nicht zu berechnen. Strategische Stadt- und Bauplanung rechnet mit dem zornigen oder unmündigen Bürger. Sie bezieht sich auf alle Gebäude, die starke Gefühle auslösen können, und das sind nicht nur Polizeigebäude oder Gerichte".

1 Das Streben nach Sicherheit ist eine universale menschliche Eigenart, d.h., es lassen sich immer und überall menschliche Verhaltensweisen finden, als deren adäquate Interpretation ein Streben nach Sicherheit anzusehen ist (Kaufmann, Franz-Xaver, S. 10).

2 Dürig, in: JZ 1957, S. 171.

dadurch nicht auszuschließenden Entwicklung, daß die kasuistische Ausnahmeregelung sich schon bald als zu eng erweisen könnte, muß dem rechtsstaatlichen Prinzip der Meßbarkeit und Vorhersehbarkeit staatlicher Eingriffe für die Gewaltunterworfenen angemessen Sorge getragen werden. Innerhalb dieses Kreises ist zu verlangen, daß wenigstens eine objektbezogene Gefährdung auf Grund von Tatsachen besteht.
Darüber hinaus ist die Ausnahmeregelung auf die unmittelbare Nähe zu den Schutzobjekten zu beschränken.

2. Die Zulässigkeit der technischen, körpernahen Ausforschung als besondere Eingriffsmethode ist klarzustellen und auf die besonderen Problembereiche der öffentlichen Sicherheit einzugrenzen.

3. Es ist sachgerecht, wenn die Ausnahmeregelung, soweit sie die Notwendigkeit der Eigensicherung betrifft, die Bestimmung einschließt, daß sich nach geltendem Recht grundsätzlich nur die Behörden der Polizei auf hoheitliche Durchsuchungsbefugnisse stützen können, das will heißen, daß dieses Recht auch den Polizeieinrichtungen zuzuerkennen ist.

Suchmaßnahmen nach den vorstehenden Voraussetzungen wandeln sich freilich wesensmäßig zu kollektiven Maßnahmen. Gegen eine solche Ausnahmeregelung ist nun nicht einzuwenden, daß sie in den genannten Fällen der Polizei lediglich die Aufgabe erleichtern. Es ist vielmehr so zu sehen, daß durch diese Regelung das staatliche Organ überhaupt erst befähigt wird, den besonderen Anforderungen dieser Lagen gerecht zu werden.
Allein das Bestehen einer solchen gesetzlichen Befugnis ließe erwarten, daß von ihr eine beachtliche generalpräventive Wirkung ausgeht. In diesem Rahmen ist zwar eine Befürchtung, die Sicherheitsorgane könnten von dem gesteigerten Befugnisrecht nicht mit der gebotenen Zurückhaltung Gebrauch machen, nicht abwegig. Es

ist aber bei der zu schaffenden Ausnahmeregelung zu bedenken, daß einerseits der Rechtsschutz der Betroffenen nicht angetastet wird, und zum anderen die Polizeikräfte sich zunehmend ihrer Bindung an das Recht bewußter zeigen[1].

---

[1] Ebenso Wagner, in: MDR 1973, S. 714.

II. Text-Vorschlag

Schließlich wird für eine Regelung de lege ferenda[1] vorgeschlagen, daß ein § 29 a PolG mit folgendem Wortlaut eingefügt wird[2]:

(1) In unmittelbarer Nähe von Amtsgebäuden, ausländischen Vertretungen, dem öffentlichen Verkehr dienenden Einrichtungen (einschließlich deren Anlagen und Beförderungsmittel) und im unmittelbaren Umkreis für die Versorgung der Bevölkerung wichtiger Betriebe (wie Wasser- und Elektrizitätswerke) können Personen und ihre Sachen durchsucht werden, wenn Tatsachen darauf schließen lassen, daß zur Störung der bestimmungsgemäßen Funktion in oder an den Objekten strafbare Handlungen begangen werden sollen.

Entsprechendes gilt für den Schutz öffentlicher Veranstaltungen.

In diesen Fällen kann sich die Polizei technischer Mittel (Detektoren) bedienen.

(2) Zur Eigensicherung haben in Gefahrenlagen nach Abs. 1 auch die Polizeieinrichtungen das Recht zu Personendurchsuchungen.

---

[1] Für den Fall, daß nach dem Sicherheitsprogramm der Bundesregierung (V, Nr. 3.2) den Polizeigesetzen der Länder eine einheitliche Fassung durch einen Musterentwurf gegeben werden kann, wäre der Gegenstand dort zu berücksichtigen.

[2] Eine inzwischen durchgeführte Novellierung des Bay. Polizeiaufgabengesetzes (Art. 34 a) schließt nicht ausreichend die nach den gesellschaftlichen Verhältnissen der Gegenwart aufgerissenen gesetzlichen Lükken; die Ausnahmeregelung dort erstreckt sich nicht auf den Schutz von Veranstaltungen, und die Ausforschung mit technischen Mitteln ist nicht berücksichtigt worden.

L e b e n s l a u f

Am 29.3.1941 wurde ich, Helmut Barwisch, als drittes von vier Kindern des Leutnants der Feuerschutzpolizei und seiner Ehefrau Frieda, geb. Schölzel in Breslau geboren.

Nach der Vertreibung 1945 zog meine Mutter mit ihren Kindern nach Oberfranken, während mein Vater in russische Kriegsgefangenschaft geriet. Nach seiner Entlassung zogen wir 1948 nach Lobberich/Ndrh.

Ich besuchte 5 Jahre die Volksschule und bestand neun Jahre später am staatlichen Gymnasium in Kempen/Ndrh. 1961 das Abitur.

Danach trat ich in die Polizei des Landes Nordrhein-Westfalen ein. Nach Ausbildungs- und Dienstzeiten in Münster, Wuppertal, Düsseldorf, Essen, Duisburg und Bork wurde ich 1966 mit Bestehen der II. Fachprüfung und der Ernennung zum Polizeikommissar Fachlehrer an der Landespolizeischule "Carl Severing".

1965 hatte ich geheiratet, 1966 wurde unser 1. Kind, 1971 unser 2. Kind geboren.

Im Wintersemester 1966 nahm ich neben meinem Beruf das Studium der Rechts- und Staatswissenschaften an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster auf. Im Dezember 1971 bestand ich vor dem Prüfungsausschuß bei dem Oberlandesgericht Hamm die erste juristische Staatsprüfung.

Nach dem einjährigen Lehrgang mit abschließender III. Fachprüfung an der Polizeiführungs-Akademie Hiltrup/Westf. versehe ich seit der Ernennung zum Polizeirat im Februar 1975 Dienst bei der Kreispolizeibehörde Dortmund in der Funktion eines Schutzbereichsleiters.

Ich besitze die deutsche Staatsangehörigkeit.